

# WVISO

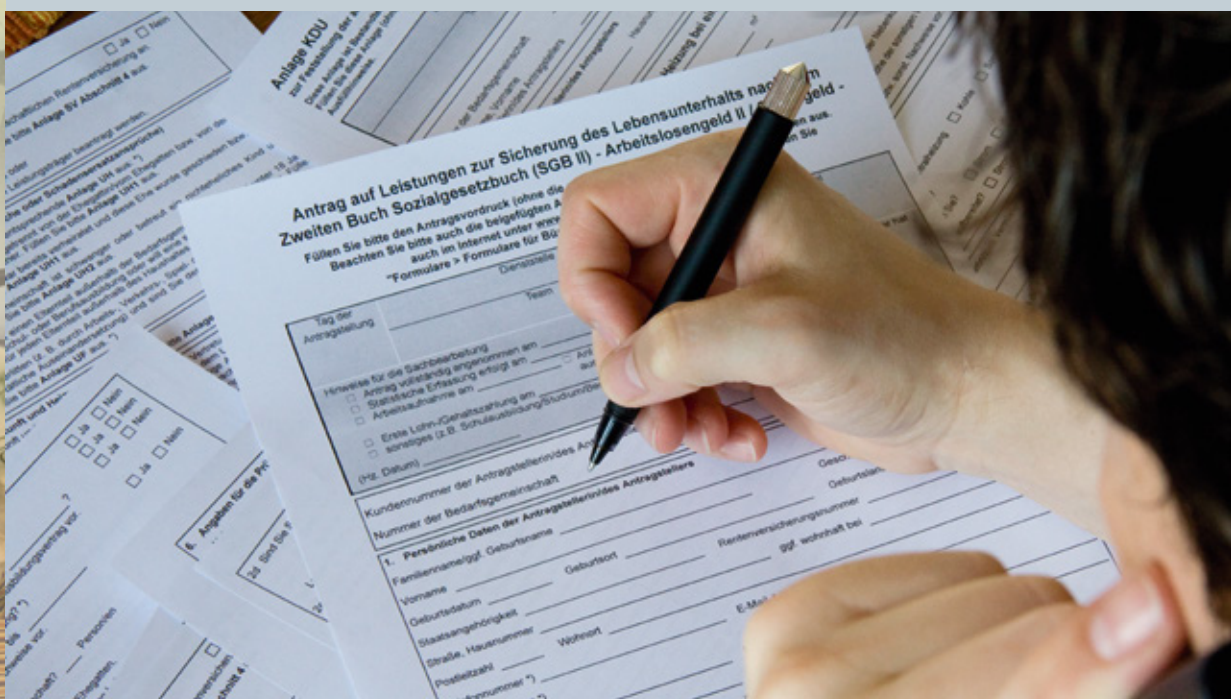
Juli 2015

# Diskurs

Expertisen und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Befähigen statt aktivieren

Aktueller Reformbedarf  
bei Zielsetzung und  
Aufgabenstellung im SGB II



© A.R./fotolia.com



Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und  
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

## **Befähigen statt aktivieren**

Aktueller Reformbedarf  
bei Zielsetzung und  
Aufgabenstellung im SGB II

Claus Reis

Benedikt Siebenhaar

## Inhaltsverzeichnis

---

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	4
Vorbemerkung	5
1. Einleitung	6
2. Aktivierungsparadigma oder Befähigungsansatz – konzeptionelle Grundlagen der Erbringung von Dienstleistungen im SGB II	8
2.1 Das SGB II – ein hybrides Gesetz	8
2.2 „Aktivierung“ – und ihre Grenzen	11
2.3 Der Befähigungsansatz – eine erweiterte Perspektive	15
2.4 Zwischenergebnis	18
3 Rechtliche Rahmenbedingungen für erweiterte Perspektiven in der Grundsicherung für Arbeitsuchende	20
3.1 Menschenwürde und Autonomie als Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende	20
3.2 Der Grundsatz des Forderns und Förderns	26
3.3 Leistungsgrundsätze	27
3.4 Leistungsformen	29
3.5 Zwischenergebnis	30
4 Arbeitsmarktdienstleistungen heute – Anspruch und Wirklichkeit	32
4.1 Das Konzept „Dienstleistungsproduktion“	32
4.2 Fallmanagement – die „moderne Dienstleistung“	35
4.3 Gesetzliche Vorgaben zur Umsetzung der Eingliederungsleistungen	38
4.3.1 Der Grundsatz des Förderns	38
4.3.2 Fallmanagement, persönliche Ansprechpersonen und Eingliederungsvereinbarung	39
4.3.3 Rechtliche Rahmenbedingungen von Kooperationsstrukturen	43
4.3.4 „Schnittstellenproblematik“ und Zielsetzung des SGB II	46

Diese Expertise wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso) | Gestaltung: [pellens.de](http://pellens.de) | Titelfoto: A. R./Fotolia.com | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-95861-179-5 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

4.4 Die Realität des Fallmanagements	50
4.4.1 Die Handlungsebene	
Interaktion zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten	50
4.4.2 Institutionelle Zwänge managerialer Steuerung im Bereich der Beschäftigungsförderung	58
4.4.3 Kooperation – notwendig, aber auch realistisch?	62
4.5 Zwischenergebnis	63
5. Fallmanagement und ausgebauten Kooperationsstrukturen	
Neuorientierungen und Bedingungen für eine Politik der Befähigung	67
5.1 Professionelle Anforderungen an Fallmanagement	68
5.1.1 Einstiegsberatung	69
5.1.2 Assessment/Profiling	69
5.1.3 Zielvereinbarung und Hilfeplanung	70
5.1.4 Leistungssteuerung	71
5.2 Anforderungen an die Ausgestaltung von Organisationsstrukturen und Kooperationsbeziehungen	71
5.2.1 Die Neugestaltung des Steuerungssystems	72
5.2.2 Gestaltung von neuen Kooperationsstrukturen	75
5.2.2.1 Kooperation unter Professionellen	75
5.2.2.2 Die Definition organisationsübergreifender Leistungsprozesse	76
5.3 Zwischenergebnis	77
6. Ergebnisse und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des SGB II	80
6.1 Handlungsbedarf	81
6.2 Weiterentwicklungsbedarf im SGB II	83
7. Literatur- und Quellenverzeichnis	86
Die Autoren	99

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

---

Abbildung 1:	Übergangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit in Arbeit	15
Tabelle 1:	Erfolgsdimensionen des Fallmanagements und erste Operationalisierungen – Zugänge zu Ressourcen	73
Tabelle 2:	Erfolgsdimensionen und erste Operationalisierungen des Fallmanagements – Teilnahmeergebnisse	74

## Vorbemerkung

---

Zehn Jahre nach den weitreichenden Arbeitsmarktreformen hält die Debatte über ihre Ziele und Wirkungen an. Die Einschätzungen sind nach wie vor kontrovers. Unstrittig ist, dass die Arbeitslosigkeit seit 2005 deutlich zurückgegangen ist – strittig bleibt, welcher Anteil dabei den Reformen zugeschrieben werden kann. Gleichwohl steht die Arbeitsmarktpolitik weiterhin vor vielen Herausforderungen. Allen voran: die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die auf hohem Niveau verharret, und die Marginalisierungs- und Spaltungstendenzen am Arbeitsmarkt.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat die Entwicklungen und die bisherigen Reformen in Veranstaltungen und mit Expertisen kritisch begleitet und versucht, im Dialog mit Expert\_innen eine konstruktive und zukunftsweisende Diskussion anzustoßen. Dabei geht es nicht allein um innovative arbeitsmarktpolitische Instrumente, sondern auch um weitreichende Reformkonzepte – wie z. B. die Arbeitsversicherung.

Die vorliegende Expertise greift diesen Faden auf: Professor Claus Reis, Professor für Sozialarbeit am Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit der Frankfurt University of Applied Sciences, und Benedikt Siebenhaar, ehemaliger Gruppenleiter im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS) des Landes Nordrhein-Westfalen, legen eine umfassende sozialwissenschaftliche und rechtliche Analyse des SGB II vor und benennen Reformbedarf sowie Handlungsoptionen. Im Zentrum der Studie steht die kritische Auseinandersetzung mit dem Aktivierungsparadigma, dem Leitbild der Arbeitsmarktpolitik des letzten Jahrzehnts. Die damit verbundenen Annahmen und Praktiken prägen nicht allein das institutionelle Setting, die Ausgestaltung der materiellen Leistungen und den Einsatz der Instrumente, sondern auch die „Haltung“ gegenüber Leistungsempfänger\_innen und die Erbringung der Arbeitsmarktdienstleistungen. „Moderne Arbeitsmarktdienstleistungen“ – Kernbereich der Reformen, sollten die Eingliederung in Beschäf-

tigung fördern und gesellschaftliche Teilhabechancen verbessern. Zwar werden die Leistungsempfänger\_innen heute als „Kund\_innen“ bezeichnet, entsprechend weitgehende Rechte und Mitsprachemöglichkeiten z. B. beim Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen lassen sich daraus jedoch nicht ableiten. Auch beim Fallmanagement, das die Einzelnen in den Mittelpunkt rücken muss und sich an deren individueller Lebenssituation und den jeweiligen Bedarfen auszurichten hat, bleibt die Praxis hinter den formulierten Ansprüchen zurück.

Wir danken den Autoren für die Erstellung der Studie. Sie zeigt nicht nur Widersprüche und Beschränkungen auf, sondern weist mit dem Befähigungsansatz den Weg für eine Neuorientierung in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Die Vorschläge verbleiben nicht auf der Ebene der Optimierung von Instrumenten und Prozessen, sondern zielen auf eine grundlegende Neuausrichtung. Handlungsbedarf sehen die Autoren sowohl auf der gesetzlichen, vor allem aber auf der institutionellen Ebene und im Bereich der Zielsteuerung.

Zehn Jahre nach der Arbeitsmarktreform ist aus unserer Sicht eine grundlegende Debatte über die zukünftige Gestaltung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik geboten. Im Fokus sollte dabei stehen, hilfebedürftige Menschen im Umgang mit persönlichen Problemlagen und sozialen Herausforderungen zu fördern und sie beim Zugang zu einer guten Arbeit zu unterstützen. Dass Arbeit/Erwerbsarbeit für gesellschaftliche Teilhabe eine wichtige Rolle spielt, ist für uns evident. Dass dies nicht immer der erste Schritt sein kann und allein nicht ausreicht, ist unabweisbar.

Wir würden uns freuen, wenn die Expertise für die Weiterentwicklung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik neue Impulse und Anregungen bietet und wünschen eine anregende und interessante Lektüre.

*Ruth Brandherm*  
Leiterin des Gesprächskreises  
Arbeit und Qualifizierung

## 1. Einleitung

---

Das SGB II, das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, geht wesentlich auf die Empfehlungen der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ und der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen im Rahmen des Zukunftsprogramms „Agenda 2010“ zurück. Bereits der Auftrag der Bundesregierung vom 22.2.2002 an die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ enthielt u. a. folgende Festlegungen:

„Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung orientiert sich am Grundsatz Fordern und Fördern. Dies erfordert ein intensives Eingehen auf die individuellen Potenziale und Probleme der Arbeitssuchenden und die konkreten Bedürfnisse der Unternehmen“ (Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002: 12).

Zur Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sollte die Kommission Organisationsmodelle vorlegen, „die eine wirksame Zusammenführung in den Strukturen moderner Arbeitsmarktdienstleistungen ermöglichen. Dabei ist anzustreben, dass für den arbeitssuchenden Menschen die erforderlichen Beratungs-, Vermittlungs- und Arbeitsförderungsleistungen sowie die Leistungen zur Sicherstellung des Lebensunterhaltes im Rahmen eines ‚one-stop-center‘ gebündelt erbracht werden“ (Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002: 16).

Die Kommission und auch das in der Folge verabschiedete Gesetz verfolgte eine strategische Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik – in den Vordergrund rückten Dienstleistungen, die Eigenaktivität fördern, aber auch Unterstützung in komplexen Lebenssituationen bieten sollten. Das SGB II steht in einer fürsorgerechtlichen Tradition und zielt gleichzeitig auf den Arbeitsmarkt als eine zentrale Instanz gesellschaftlicher Integration, aber auch sozialen Ausschlusses. Wie in Abschnitt 2.1 gezeigt wird, ist das Gesetz somit in

seiner Grundkonstruktion „hybrid“ und es ist notwendig, politisch und gesellschaftlich eine Klärung der Zielorientierung herbeizuführen. Dies bedeutet, dass die Perspektive des gesetzlichen Auftrags, Menschenwürde und Teilhabe sicherzustellen, in doppelter Hinsicht präzisiert wird: Zum einen werden die rechtlichen Voraussetzungen hierfür aufgezeigt, zum anderen auf der Handlungsebene die Bedingungen für die Umsetzung des Auftrags benannt.

Der vorliegende Text versucht, ausgehend von den Widersprüchlichkeiten des „Aktivierungsparadigmas“ (vgl. 2.2), über den Befähigungsansatz eine neue konzeptionelle Basis für „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zu formulieren (vgl. 2.3). Diese müssten weniger auf die „Aktivierung“ von Langzeitarbeitslosen als vielmehr auf deren Befähigung zur Wahrnehmung von gesellschaftlichen Teilhabechancen zielen.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich ausführlich mit der rechtlichen Grundkonstruktion des SGB II und insbesondere den Auswirkungen des § 1 SGB II auf die Eingliederungsleistungen.

Vor diesem Hintergrund werden Erbringungsverhältnis und Erbringungskontext bei der „Produktion von Dienstleistungen“ daraufhin überprüft, ob und wo „Stellschrauben“ für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags zu finden sein könnten (vgl. 4.1).

Die Überprüfung bezieht sich dann auf das Kernstück der „modernen Dienstleistungen“, das „Fallmanagement“. Der Gesetzgeber hat es bewusst unterlassen, diesen Begriff in den Gesetzestext aufzunehmen, er findet sich nur in der Regierungsbegründung (vgl. BT-Drs. 15/1516: 64). Dennoch wird das Fallmanagement als Konzeption und Praxis immer wieder angesprochen, wenn es um die Bearbeitung von Problemlagen geht, die nicht unmittelbar auf den Arbeitsmarkt bezogen sind (Schulden, Suchterkrankungen,



psychische Erkrankungen, Kinderbetreuung etc.). Und es steht als Instrument auch im Zentrum der Realisierung des „Aktivierungsparadigmas“, das auf „individuell zugeschnittene“ Angebote setzt. Deshalb lohnt es sich, die „innere Logik“ seiner zentralen Bestandteile, „Beratung“ und „Management“ zu rekonstruieren und auf die Eignung zur praktischen Umsetzung des Befähigungsansatzes hin zu überprüfen (vgl. 4.2).

Um nicht einem „Konzeptidealismus“ zu verfallen, wird die Handlungsrealität des Fallmanagements in die Prüfung einbezogen – anhand vorliegender deutschsprachiger wie auch internationaler Studien. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse werden in Kapitel 5 auf die Frage hin verdichtet, was am Fallmanagement bzw. sei-

ner Organisation geändert werden müsste, um den Vorgaben des § 1 SGB II besser gerecht werden zu können, als dies nach vorliegenden empirischen Erkenntnissen aktuell der Fall ist.

Im Gesamtfazit (vgl. Kapitel 6) werden die Ergebnisse verdichtet und Änderungsbedarfe formuliert.

Natürlich zwingt die Konzentration auf das Thema „Moderne Dienstleistungen“ zu Ausblendungen relevanter Aspekte der komplexen Gesamthematik. So wurden wichtige Fragen der Organisation (z. B. die der Leistungsträgerschaft) ebenso ausgeblendet wie rechtliche Fragestellungen, die nicht unmittelbar für unsere Ausarbeitung relevant erschienen.

## 2. Aktivierungsparadigma oder Befähigungsansatz – konzeptionelle Grundlagen der Erbringung von Dienstleistungen im SGB II

### 2.1 Das SGB II – ein hybrides Gesetz

Das „Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende“ ist Artikel 1 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und trägt seit seiner Verabschiedung alltagssprachlich die Bezeichnung „Hartz IV“, was in mehrerer Hinsicht eine Verkürzung darstellt.

In dieser Bezeichnung kommt die Entstehungsgeschichte des Gesetzes zum Ausdruck. Die internationalen Impulse zu einer grundlegenden Reform der materiellen Sicherungssysteme bei Arbeitslosigkeit wurden in Deutschland relativ spät, dafür dann aber sehr zügig aufgegriffen. Das Jahr 2002 markiert dabei einen drastischen Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Die damalige rot-grüne Bundesregierung setzte eine Expertenkommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (nach ihrem Vorsitzenden Peter Hartz „Hartz-Kommission“ genannt) ein, deren Aufgabe ursprünglich darin bestand, Vorschläge für eine Binnenreform der Bundesanstalt für Arbeit zu unterbreiten. In ihrem Bericht schlug sie dann aber eine weitaus breitere Agenda vor, die von einer Umbenennung der Bundesanstalt in „Bundesagentur“ und einer Reform grundlegender Organisationsstrukturen dieser Agentur (Einführung von „Jobcentern“) über die Einführung neuer Arbeitsmarktinstrumente (z. B. die „Personalserviceagenturen“) bis hin zur Verschmelzung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe reichte. Viele dieser Vorschläge waren zwar längst in der fachöffentlichen Diskussion, ihre Verdichtung im Kommissionsbericht und die Ankündigung der Regierung Schröder, sie eins zu eins umzusetzen, verliehen ihnen aber ein besonders hohes politisches Gewicht.

Wichtiger als einzelne Vorschläge zu Maßnahmen oder Instrumenten war die Zuspitzung

einer neuen strategischen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik. So stellte die Kommission u. a. fest:

- „Die neue Leitidee lautet: ‚Eigenaktivität auslösen – Sicherheit einlösen!‘ Die Arbeitsförderungs politik wird im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik umgebaut. Im Zentrum steht die eigene Integrationsleistung der Arbeitslosen, die durch das Dienstleistungs- und Förderangebot gestützt und abgesichert wird. Die angebotenen Dienstleistungen – von der Übernahme einer Zeitarbeit und der Teilnahme an einer Weiterqualifizierung bis hin zur Annahme einer Beschäftigung – versetzen Arbeitslose in die Lage, selbst im Sinne des Integrationszieles tätig zu werden. Im Gegenzug hilft das integrierte System der Beratung, Betreuung und materiellen Absicherung, diese Handlungsoption zielgerichtet zu nutzen“ (Bericht Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002: 19).
- Wegweisend für die Kommission ist „der Leitbildwechsel von der aktiven zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, der im Einklang mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU steht“ (Bericht Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002: 20).

Aus diesen Passagen ergibt sich der Vorschlag oder „Auftrag“ für den Gesetzgeber, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Entwicklung einer neuen Qualität integrierter und umfassender Dienstleistungen für eine passgenaue Unterstützung und qualifizierte Betreuung im Einzelfall zur Überwindung von Arbeitslosigkeit unter der Leitidee des aktivierenden Sozialstaates zu schaffen.

Diese Vorschläge der Kommission griffen bereits vorhandene Impulse auf und stellten sie in den Rahmen einer breiten gesellschaftspolitischen Diskussion. So hatte bereits im Januar 2002 das „Job-AQTIV-Gesetz“ mit einer Reihe von Neure-

gelungen die Weichen der deutschen Arbeitsmarktpolitik dafür gestellt, dass vor dem Hintergrund der beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU der Anschluss an die internationale Diskussion um „Beschäftigungsfähigkeit“, die „Aktivierung“ von Arbeitslosen und entsprechende arbeitsmarktpolitische Instrumente zumindest auf Gesetzesebene gefunden war. Die Bezeichnung der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zeigt, dass dieser Weg weitergegangen werden sollte. Vollends deutlich wurde dies mit dem Gesetzentwurf zum SGB II, in dem die neue Leistung „Arbeitslosengeld II“ eingeführt wurde. Mehrere Vorschläge der Kommission wurden aufgegriffen und die Akzente gesetzlicher Leistungen deutlich von Transferleistungen auf Eingliederungsleistungen verschoben. So heißt es in der Begründung zum § 1 SGB II (a.F.): „Ziel ist es, die Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu stärken und Hilfe zur Selbsthilfe zu geben, damit die Erwerbsfähigen ihren Unterhalt und denjenigen der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden aus einer eigenen Erwerbstätigkeit bestreiten können“ (BT-Drs. 15/1516: 50).

Damit ging die Intention des Gesetzgebers über die Gründe hinaus, die in der Diskussion um die Verschmelzung der beiden Leistungsarten Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe immer wieder genannt wurden (der unterschiedliche Zugang verschiedener Gruppen von Langzeitarbeitslosen zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, unterschiedliche soziale Sicherung und unterschiedliche Gerichtsbarkeit) und knüpfte unmittelbar an der Programmatik der „Aktivierung“ an (vgl. 2.2). Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurde jedoch ein gesetzliches Konstrukt geschaffen, das erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der neuen Leistungsprozesse, insbesondere im Bereich der Eingliederung (§ 14ff. SGB II) hatte (für eine Bilanz vgl. u. a. Brüssig/Knuth 2011 und Dietz u. a. 2013).

Das SGB II verbindet Leistungstatbestände aus dem SGB III und dem BSHG: Bei den aktiven Leistungen, den Eingliederungsleistungen (vgl. §§ 14-18e SGB I), erfolgte die Übernahme von Instrumenten aus dem SGB III durch expliziten Verweis (§ 16 Abs. 1 SGB II a.F.), bei den passiven

Leistungen wurden die Grundstrukturen des Sozialhilferechts übernommen, die analog auch im SGB XII Anwendung fanden (pauschalierte Regelleistungen, daneben die individuell zugeschnittene Übernahme der Kosten der Unterkunft – § 20 Abs. 5 SGB II verweist explizit auf das SGB XII). Über diese konkreten Verweise hinaus beinhaltet das SGB II zentrale Charakteristika der beiden Rechts- und Politiktraditionen, denen es seine Entstehung verdankt:

- Im Kontext von Arbeitsmarktpolitik und damit dem SGB III stand die Intention des Gesetzes, zur Verselbstständigung von Kund\_innen durch die Unterstützung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beizutragen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 SGB II a.F.) und – konkreter – der ausdifferenzierte Katalog an Eingliederungsleistungen, die diesem Ziel dienen sollten (§ 16 Abs. 1 SGB II a.F.).
- In der Tradition des Sozialhilferechts steht die Funktion der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“, das „letzte Netz“ der Absicherung gegen Armut zu bilden. Dies betrifft allerdings nicht alleine die materielle Seite. Vielmehr besteht der Charakter moderner Sozialhilfepolitik, wie er sich im BSHG ausdrückte, darin, die persönliche Hilfe, d.h. die Unterstützung Hilfebedürftiger gerade auch in lebensweltlichen Bereichen, besonders zu betonen. Dies hat auch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in ständiger Rechtsprechung hervorgehoben (vgl. auch Wahrendorf 2014: § 1 SGB XII, Rz 25).

Das SGB II tritt für den Personenkreis nach § 7 SGB II und die Bedarfsgemeinschaften an die Stelle des BSHG, ein Bezug von „Hilfe zum Lebensunterhalt“ nach dem 3. Kapitel des SGB XII ist nach § 5 Abs. 2 SGB II ausgeschlossen. Damit musste sich das SGB II für den genannten Personenkreis auf die materiellen Bedarfslagen erstrecken, die früher vom BSHG abgedeckt wurden.

§ 7 SGB II enthält mit der Erwerbsfähigkeit nach § 8 SGB II und der Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II zwei wichtige Voraussetzungen und damit politische „Stellschrauben“ für den Zugang zum nachrangigen Fürsorgesystem des SGB II. Mit der Definition in § 8 SGB II entscheidet sich, wer perspektivisch noch in den Arbeitsmarkt zu integrieren ist oder wegen Erwerbsunfähigkeit im

SGB XII zu betreuen ist. Dies ist sozialpolitisch qualitativ und quantitativ eine wichtige Weichenstellung im Hinblick auf den leistungsberechtigten Personenkreis. Ähnliches gilt auch für die Frage der Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II. Hier entscheiden sozialpolitische Weichenstellungen in den vorrangigen Leistungssystemen (z. B. finanzielle Unterstützung für Kinder; Ausbildungsförderung; Hilfen zur Senkung von Unterkunftskosten) oder im Arbeitsrecht (z. B. Mindestlohn), wann Hilfebedürftigkeit eintritt. Daraus ergeben sich häufig Gründe (z. B. geringes Erwerbseinkommen, Familien mit Kindern, hohe Mieten in Ballungsgebieten), unabhängig von Arbeitslosigkeit und Arbeitssuche, für die Notwendigkeit des Bezugs von Leistungen nach dem SGB II.

Die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ ist somit – im Gegensatz zum SGB III und auch im Gegensatz zur Arbeitslosenhilfe – nicht nur Bestandteil von Arbeitsmarktpolitik, sondern auch ein zentrales Element des staatlichen Fürsorgesystems (vgl. Knuth 2009). Das SGB II hat als „letztes soziales Netz“ auch den sozialpolitischen Auftrag, den das Bundesverwaltungsgericht bereits 1967 für das damalige Sozialhilfesystem formuliert hat: Dieses „ist ein Teil der staatlicher Gewalt aufgegebenen aktiven Sozialgestaltung, und innerhalb dieser aktiven Sozialgestaltung hat der einzelne Hilfesuchende eine Subjektstellung. Damit ist aber die Schwelle verlegt, bei deren Überschreitung auch der Gesetzgeber für das Fürsorge-recht einzugreifen hat. Sie ist dann unterschritten, wenn der einzelne Hilfesuchende ohne das Eingreifen der staatlichen Gewalt in seiner Personenwürde Schaden nehmen würde“ (BVerwGE 27: 58 (63)).

Dies betrifft – wie erwähnt – nicht nur die materielle Seite der Lebensführung. Hinter diesem durch die Rechtsprechung über Jahre hinweg gefestigten Grundverständnis der sozialpolitischen Aufgabe der Sozialhilfe (und in der Folge auch der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“) steht nämlich „ein Menschenbild, das geprägt ist vom Recht auf Selbstbestimmung und der freien Entfaltung der Persönlichkeit, gekennzeichnet

dadurch, dass der einzelne seinen Willen in den Grenzen des Rechts selber bestimmen kann und die Eigenverantwortlichkeit für sich selbst behält (...). Aufgabe der Sozialhilfe wäre es demnach, die Existenz als solche zu sichern und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass einzelne oder Gruppen der Gesellschaft sich selbst reproduzieren können und dadurch der freie Wille als Basis und Ausdruck der Menschenwürde erhalten bleibt“ (Reis/Siebenhaar 1992: 83). „Sich selbst reproduzieren“ beinhaltet mehr als die reine materielle Existenzsicherung, nämlich die Teilhabe am „Leben in der Gemeinschaft“, die – wenn nötig – durch geeignete Hilfeleistungen abzusichern ist.

In dieser Hinsicht ist das SGB II (parallel zum SGB XII) ein „Armutsgesetz“<sup>1</sup>, was daran deutlich wird, dass durch die Umsetzung des Gesetzes „verschämte Armut“ aufgedeckt werden konnte – unbestreitbar ein Erfolg. Dennoch wird der gesellschaftliche Diskurs primär über Arbeit/Arbeitslosigkeit und nicht über „Armut“ geführt. An diesen Diskurs schließt das SGB II an, indem es auf die Integration der Hilfesuchenden in Erwerbstätigkeit fokussiert und das Paradigma der „Aktivierung“ in den Vordergrund stellt, das der anglo-amerikanischen Traditionslinie wohlfahrtsstaatlichen Denkens zuzuordnen ist (vgl. 2.2).

Im SGB II sind die Grundsätze des „Forderns“ und des „Förderns“ explizit formuliert; sie verknüpfen aber – im Gegensatz zum US-amerikanischen Fürsorgesystem – Leistung und Gegenleistung nicht unauflöslich; die öffentliche Unterstützung wird nicht in vollem Umfang von einer (potenziellen) Teilnahme am Erwerbsleben abhängig gemacht. Denn der Bezug auf die Menschenwürde ist durch den Übergang vom BSHG zum SGB II nicht außer Kraft gesetzt, im Gegenteil: Sowohl für Förderleistungen wie für den Umgang mit dem Fordern muss gelten, dass das Menschenbild moderner Fürsorgepolitik konkretisiert wird, dass die Hilfesuchenden in ihrer „Subjektstellung“ ernst genommen werden. Dies bedeutet, dass die Leistungen auf individuelle Bedarfslagen zugeschnitten sein sollten und dass die Leistungsberechtigten die Chance erhalten,

1 Dieser Begriff bezieht sich auf die von Florian Tennstedt eingeführte Unterscheidung zwischen „Armutspolitik“ und „Arbeiterpolitik“.

Eingliederungsleistungen mitzugestalten, dass sie am Prozess der Leistungserbringung partizipieren.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 hat nachdrücklich an das grundgesetzliche Erbe des BSHG erinnert, auch wenn es sich explizit nur auf die materiellen Aspekte der Menschenwürde bezog. Der Gesetzgeber hat daraufhin auf dieses Urteil reagiert und den § 1 SGB II neu gefasst, hat es allerdings weiterhin unterlassen, die Programmatik des Gesetzes, „neue Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zu etablieren, auf diese Neuausrichtung hin zu modifizieren und zu konkretisieren, welche Dienstleistungen denn jetzt „neu“ sind und gleichzeitig das Ziel des § 1 Abs. 1 SGB II umsetzen helfen. In der Folge trug das SGB II seinen von Anfang an hybriden Charakter nun auf die Stirn geschrieben (§ 1 SGB II) und der Praxis wurde quasi freigestellt, woran sie sich orientieren will.

Die im SGB II normierte Leistungserbringung steht damit in einer komplexen und durchaus widersprüchlichen dreifachen Beziehung zum Individuum: Dieses ist Bezugspunkt der fürsorgerechtlich relevanten „Bedarfslage“, gleichzeitig Adressat „maßgeschneiderter“ Aktivierungsbestrebungen und Legitimation für eine Engführung staatlichen Handelns auf im weitesten Sinne pädagogische Intervention.

Hieraus können Anforderungen an Unterstützungsangebote abgeleitet werden: Auch wenn der Zugang zu (existenzsichernder) Erwerbstätigkeit eine wesentliche Orientierung des SGB II darstellt, darf die Komplexität der Lebenslagen von Hilfeberechtigten nicht aus dem Blick verloren werden. Die Möglichkeiten einer „Aktivierung“ in Richtung Erwerbsarbeit sind jedoch begrenzt (vgl. 2.2), die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens als zentraler gesetzlicher Auftrag erfordert gleichwohl Unterstützungsleistungen bei der Lebensbewältigung (vgl. 2.3).

Um in der Praxis mit der genannten Gegensätzlichkeit gesetzeskonform umzugehen und die genannten Widersprüche nicht einseitig zu Lasten der Leistungsberechtigten zu lösen, bedarf es rechtlich abgesicherter Entscheidungsgrundlagen. Daher sind die rechtlichen Rahmenbedingungen daraufhin zu überprüfen, welche Aufgabenstellung und Zielvorgaben in der Grundsicherung

für Arbeitsuchende sowohl für die wie auch immer qualifizierte Administration als auch für die Arbeitsuchenden bestehen. Dies führt zwangsläufig zu der Frage, inwieweit die nicht auf die unmittelbare Arbeitsmarktintegration ausgerichteten, personenbezogenen Unterstützungsleistungen zur Aufgabenstellung des SGB II gehören und unter den § 1 SGB II zu subsumieren sind, der u. a. die Sicherung der Menschenwürde zum Inhalt hat (vgl. Kapitel 3).

## 2.2 „Aktivierung“ – und ihre Grenzen

Das SGB II ist somit einerseits in der deutschen fürsorgerechtlichen Tradition verankert, andererseits steht es in einem Diskurszusammenhang, der seit Beginn der 1990er Jahre in allen Staaten der OECD „passive“ und „aktive“ Leistungen unterschied und die „Aktivierung“ von Arbeitslosen als anzustrebendes Leitbild staatlicher Sozialpolitik formulierte. Diese sollte dem Ziel dienen, Armut und soziale Exklusion zu verhindern: „Ökonomische Gelegenheit und Aktivität für jeden fördern, um Armut, Abhängigkeit und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen“ (OECD 1990: 8).

Seither haben Staaten mit unterschiedlichen Sozialleistungssystemen versucht, „aktivierende Elemente“ in der Arbeitsmarktpolitik zu implementieren, um vorrangig drei Ziele zu erreichen:

- die Verfügbarkeit der Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt sicherzustellen;
- deren Eigenverantwortung zu stärken;
- deren Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen (vgl. Marquardsen 2007).

Beim Instrumenteneinsatz wurde ein von Staat zu Staat und teilweise von Träger zu Träger unterschiedliches Mischungsverhältnis zwischen sanktionsorientierter („Fordern“) und unterstützungsorientierter („Fördern“) Ausrichtung realisiert. Deutliche Unterschiede gibt es auch im Hinblick auf die gewählten Strategien: „Work first“ oder Aufbau von „Humankapital“ (vgl. Knuth u. a. 2004, Lindsay/McQuaid/Dutton 2007, Eichhorst u. a. 2008, Dingeldey 2011).

Das Aktivierungsparadigma schlägt die Brücke zwischen individueller Unterstützung und der Etablierung eines neuen gesellschaftlichen Nor-



mengeflechts (vgl. auch Peck 1999 und 2001): „Aktivierung“ zielt zwar vorrangig auf den einzelnen arbeitslosen Menschen und dessen Integration in den Arbeitsmarkt – zu beachten sind aber die weiter greifenden konzeptionellen Konnotationen: „Dieses Paradigma überschreitet die reine Intervention im Arbeitsmarkt, um arbeitslosen Menschen zu Arbeit zu verhelfen. Es bezieht eine Politik mit ein, die Individuen und Identitäten entwickelt, welche den neuen Gewereregeln bereitwilliger entsprechen und als solches führt es auch zu einem neuen Verständnis von Bürgerrecht“ (Serrano Pascual 2007: 12).

Das „Aktivierungsparadigma“ beinhaltet somit ebenso die Neudefinition dessen, was gesellschaftlich als „Normalität“ hinsichtlich der Ausgestaltung von Arbeitsplätzen und Löhnen betrachtet werden kann, wie die Festlegung „moralischer“ Standards für die Inanspruchnahme staatlicher Mindestsicherungssysteme. Insofern befördert es die strategische Umsetzung des Konzepts der „individuellen Beschäftigungsfähigkeit“. Es hat Auswirkungen auf Festlegungen über „Fairness“ und „Gerechtigkeit“ am Arbeitsmarkt und dadurch auf die Konditionen, unter denen Menschen Unterstützung durch staatliche Sicherungssysteme genießen. Seine zentralen „Eckpfeiler“ sind:

- Der Zugang zu den Adressat\_innen erfolgt individualisiert, „maßgeschneiderte Dienstleistungen“ sollen unspezifische Angebote ersetzen. Allerdings wird der Begriff der Individualisierung in ambivalenter Weise verwendet. Dem individuellen Zuschnitt von Maßnahmen und Angeboten („Fördern“) steht die Forderung an die Arbeitslosen gegenüber, Verantwortung für sich selbst, ihre Beschäftigungsfähigkeit und ihre letztendliche Integration zu übernehmen (Serrano Pascual 2007:15).
- Beschäftigung wird als „Königsweg“ zu sozialer Integration angesehen, somit steht die ökonomische Dimension des Bürgerstatus („citizenship“) gegenüber der politischen und sozialen Dimension im Fokus. Das „Aktivierungsparadigma“ wird von einem Mythos („Work Myth“) getragen, demzufolge (nur) Erwerbsarbeit soziale Integration sichert und deshalb als Bürgerpflicht anzusehen ist: „Dieser ökonomische

Bürgerstatus verlangt nicht nur nach Arbeitern, die mehr oder weniger bedingt abrufbar die Nachfrage des Marktes befriedigen; sie müssen vielmehr auch zeigen, dass sie abrufbar sind, d.h. dass sie arbeiten wollen. Als solches basiert dieses Interventionsparadigma auf einer moralischen Auffassung von Arbeit als einer Bürgerpflicht“ (Serrano Pascual 2007: 20). In Verbindung mit der individualisierenden Ausrichtung ergibt sich als Aufgabe des Staates, „den Menschen beizubringen, wie man sich selbst vermarktet und verkauft, wie sie sich selbst zu Unternehmern machen können“ (Serrano Pascual 2007: 20), d.h. die Formung der „Arbeitsmarktbürgerin“ bzw. des „Arbeitsmarktbürgers“.

- Der Kontrakt zwischen staatlicher Behörde und Arbeitslosen ist einerseits zentrales Prinzip, andererseits ein wichtiges Instrument der Aktivierung. Der Zugang zu materiellen Leistungen ist nur auf dem Weg möglich, dass sich die Arbeitslosen zu Gegenleistungen verpflichten; damit wird einerseits das Reziprozitätsprinzip institutionell verankert und andererseits gewinnt der Grundsatz der „Ko-Produktion“ für die Erbringung sozialstaatlicher Leistungen ausschlaggebende Bedeutung. Diese Programmformel unterstellt allerdings, dass die Individuen ohne Weiteres ihre Interessen artikulieren und verfolgen können. Wird diese Unterstellung relativiert, dann muss die Frage gestellt werden, was konkret getan werden kann, um dennoch die Voraussetzungen für Ko-Produktion zu schaffen und langfristig zu sichern. Denn wie Ludger Heidbrink betont, wird die Einforderung von „Eigenaktivität“ und „Eigenverantwortung“ dann selbst verantwortungslos, wenn grundlegende Bedingungen verantwortlichen Handelns fehlen: „Sie überfordert die Handelnden, verlangt von ihnen Formen der Selbstaktivierung und des übergebührlichen Einsatzes, die unzumutbar sind, und zwingt schließlich diejenigen, die zu eigenverantwortlichem Tun ermächtigt werden sollen, in ein Korsett aus Disziplin, Zwang und Sanktionen (...)“ (Heidbrink 2005: 7).
- Bei allen Unterschieden zwischen einzelnen „Aktivierungsregimes“ können gemeinsame

Trends identifiziert werden, wie sich das „Aktivierungsparadigma“ in der Praxis der arbeitsmarktpolitischen Akteure manifestiert (vgl. Peck 1999, Peck 2001, Serrano Pascual 2007, Dingeldey 2011): Die Individualisierung der Intervention nimmt zu (vgl. van Berkel/Valkenburg 2007): „Es gibt einen wachsenden Trend, Interventionsmechanismen zu individualisieren. Als ein Ergebnis dieses Prozesses sind Individuen mit ihrem eigenen persönlichen Background zunehmend eher das Ziel von Interventionen als soziale Gruppen, was zu einer persönlicheren Annäherung führt, die letztendlich auf einem rhetorischen Level besser den individuellen Umständen angepasst ist“ (Serrano Pascual 2007: 31). Hierin kann ein Einlösen des Versprechens gesehen werden, das bereits im BSHG enthalten war: Nicht mehr nur strukturell bestimmte Lebenslagen, sondern tatsächlich individuelle Lebenssituationen sollen im Fokus einer Unterstützungsleistung stehen, die auf die Entfaltung persönlicher Ressourcen der Hilfeberechtigten setzt (Empowerment) – und dies gilt (im Gegensatz zum BSHG) auch für den Bereich der Arbeitsförderung.

- Die für die Realisierung individualisierter Instrumente entwickelten Instrumente (Beratung, Arbeitserprobung, Lohnkostenzuschüsse) werden ausgeweitet, um Anreize für Arbeitsmarktintegration zu setzen. Allerdings zeigen sich in der Praxis Widersprüche zwischen dem programmatischen Anspruch der Individualisierung und dem praktischen Einsatz standardisierter Maßnahmen und Instrumente, die immer wieder zu einer Revision des Unterstützungssystems führen (nicht nur in Deutschland – vgl. als Überblick Dingeldey 2011).
- Punitiv Mittel werden vermehrt eingesetzt – allerdings können mehrere „Sanktionsregimes“ unterschieden werden, die in kulturspezifischen sozialpolitischen Kontexten verankert sind (vgl. Lødemel/Trickey 2001).
- Das Prinzip der Kontraktualisierung als Basis der Strukturierung und Legitimierung von In-

terventionen breitet sich aus (vgl. Sol/Westerfeld 2005). Es erstreckt sich gleichermaßen auf die Governancestrukturen im Leistungssystem (§ 48b SGB II) wie die Ausgestaltung der Leistungsbeziehung (§ 15 SGB II). Der Begriff der „zumutbaren Arbeit“ wird ausgeweitet und damit der Druck auf die Arbeitslosen erhöht, auch Arbeit anzunehmen, die unterhalb ihres Qualifikationsniveaus liegt. Hierin liegt faktisch das über die reinen Unterstützungssysteme hinaus reichende normative Potenzial des Aktivierungsparadigmas (vgl. Dean 1995). Kernelement des Aktivierungsparadigmas ist die Vorstellung einer hochgradigen Individualisierung von Problemlagen, die zu Arbeitslosigkeit geführt haben und die zum Gegenstand „aktivierender“ Bearbeitung werden, um auf diese Weise „Beschäftigungsfähigkeit“ zu sichern (vgl. Promberger u. a.: 2008): „Es erfolgen zwei eng miteinander verbundene Prozesse: Individualisierung in der Annäherung und dem Umgang mit der Zielgruppe sozialer Politik, und Differenzierung der Instrumente, Maßnahmen und Programme, die vorhanden sind, um Mitwirkung anzuregen und die Beschäftigungsfähigkeit Arbeitsuchender zu verbessern“ (van Berkel/Hornemann Møller 2002: 65, Übersetzung Reis/Siebenhaar).<sup>2</sup> „Aktivierende Politik“ baut konzeptionell auf der individuellen Situation von Adressaten auf, die handlungsleitend wird bei der Erbringung von Leistungen und einer entsprechenden Ausgestaltung des Angebots an beschäftigungsfördernden oder „flankierenden“ Maßnahmen. Dieses muss hinreichend flexibel sein, um „Individualisierung“ auch realisieren zu können.

Mit der Ausbreitung des Paradigmas gewinnen aber auch dessen Widersprüche klare Konturen: Bestandteil aller Aktivierungsstrategien ist die Programmatik der Förderung flexibler, regional und individuell „passgenauer“ Lösungen, die auf die spezifischen persönlichen Lebensumstände und Bedarfslagen der Arbeitslosen zugeschnitten sind. Gleichzeitig werden durch die Engführung der „Aktivierung“ auf den Arbeitsmarkt Lebensumstände und Bedarfslagen nur partiell

2 Die Übersetzungen der englischen Zitate besorgten die Autoren sowie Simon Klein.

erfasst und zum Gegenstand von Unterstützungsangeboten, die häufig standardisiert sind. Dies wirkt sich gerade für Personen mit geringen Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt negativ aus, Lessenich spricht von „Aktivierung ohne Arbeit“ (Lessenich 2009, vgl. auch Pfeiffer u. a. 2008, Promberger u. a. 2008, Pfeiffer u. a. 2009, Ludwig-Mayerhofer u. a. 2009).

Das Aktivierungsparadigma erweist sich somit als konzeptionell inkonsistent.<sup>3</sup> Gleichzeitig wird aber auch seine gesellschaftspolitische Tragfähigkeit durch einige empirische Ergebnisse zunehmend in Frage gestellt. So zeigen mehrere Forschungsarbeiten, die in den letzten Jahren zur Lebenssituation und Handlungsstrategien von Langzeitarbeitslosen durchgeführt wurden (vgl. Meier u. a. 2003; Dean 2003; Pfeiffer u. a. 2008; Pfeiffer u. a. 2009, Ludwig-Mayerhofer u. a. 2009; Dörre u. a. 2013), dass das Aktivierungsparadigma in der Praxis nur sehr bedingt greift und sie geben Anlass dazu, über Alternativen nachzudenken, um dem Auftrag des SGB II, ein menschenwürdiges Leben sicherzustellen, besser gerecht werden zu können.

Auch stimmen quantitativ ausgerichtete Untersuchungen skeptisch im Hinblick auf positive Effekte der bisherigen Eingliederungsstrategien im Bereich des SGB II (vgl. z. B. Graf/Rudolph 2009). So weist Matthias Knuth nach, dass die mit der vierten Stufe der Hartz-Reformen (u. a. SGB II) einhergehende Belegung am Arbeitsmarkt sich überwiegend auf „Kurzzeit-Arbeitslose“ mit Arbeitslosigkeitsdauern bis zu sechs Monaten beschränkt und völlig an den Langzeitarbeitslosen vorbeigeht. Der Autor stellt fest: „Bezogen auf das Reformziel, die Langzeitarbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen, kann man mit diesen Daten also nur ein vollständiges Scheitern der bisherigen Bemühungen konstatieren“ (Knuth 2014: 31).

Eine vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführte Untersuchung von Achatz/Trappmann aus dem Jahre 2011 kommt im Hinblick auf verfestigte Arbeitslosigkeit zu einem ähnlichen, wenn auch vorsichtiger formulierten Ergebnis (vgl. Abbildung 1): „Als Zwischenfazit kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die untersuchten individuellen Arbeitsmarktressourcen und -restriktionen mit den Übergangschancen von Arbeitslosengeld II-Beziehern in den Arbeitsmarkt wie erwartet assoziiert sind. Insgesamt wurden neun zentrale Risikomerkmale identifiziert: fehlende Bildungs- bzw. Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, eine lange Verweildauer im Grundsicherungsbezug vor dem Untersuchungszeitraum, ein höheres Alter (50+), nach Deutschland zugewandert zu sein wie auch eine begrenzte Beherrschung der deutschen Sprache und die Pflege von Angehörigen sowie die Tatsache, Mutter zu sein“ (Achatz/Trappmann 2011: 28). Besonders relevant ist der Befund, dass eine Kumulation der identifizierten Risiken zu einer rapide absinkenden „Ausstiegswahrscheinlichkeit“ führt. In der untersuchten Population wiesen nur acht Prozent keine Risiken auf, dagegen aber 42 Prozent drei Risiken und mehr – was bedeutet, dass hier die Wahrscheinlichkeit von Langzeitbezug besonders hoch ist.

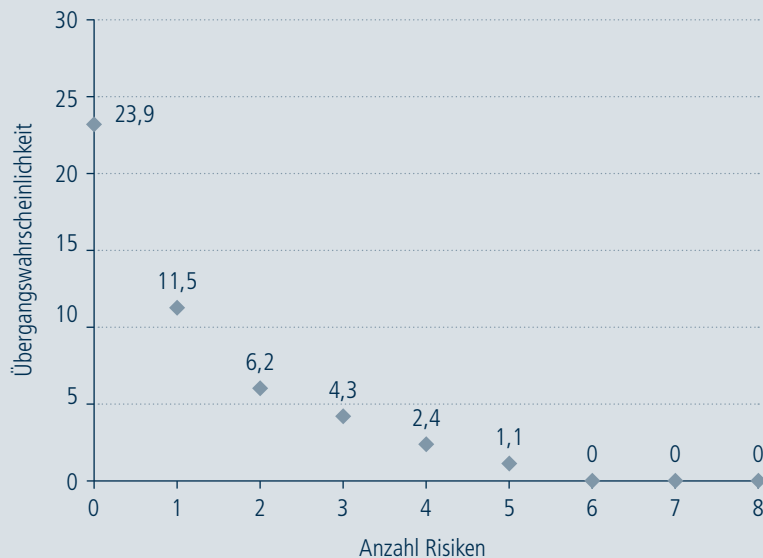
Wenn aber die Wahrscheinlichkeit, Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu überwinden, für Personen mit mehreren „Risiken“ deutlich herabgesetzt ist, stellt sich die Anforderung an Sozialpolitik, diese Risiken verstärkt in den Blick zu nehmen, allerdings ohne deren Bearbeitung ausschließlich mit Aussicht auf „arbeitsmarktpolitischen Erfolg“ zu verknüpfen. Es gilt somit, das Aktivierungsparadigma produktiv zu überwinden.

---

3 Das bedeutet auch, dass Konzepte und Praktiken von Land zu Land und teilweise auch kleinräumig variieren (vgl. Dingeldey 2011). Die in diesem Text geäußerte Kritik am Aktivierungsparadigma bezieht sich auf den „main stream“ seiner Umsetzung und ist sich bewusst, dass es durchaus positive Beispiele gibt, auf die sich auch die hier diskutierten alternativen Ansätze beziehen können.



Abbildung 1:

**Übergangswahrscheinlichkeit aus Arbeitslosigkeit in Arbeit (in Prozent)**

Quelle: Achatz/Trappmann.

### 2.3 Der Befähigungsansatz – eine erweiterte Perspektive

Der „wahre Kern“ des Aktivierungsparadigmas besteht in der hohen Bedeutung, die eine Integration in das Beschäftigungssystem für das Wohlergehen der Bürger\_innen hat (vgl. Stahmer/Brülle/Opitz 2014). Wie mehrere Untersuchungen zeigen (vgl. Pfeiffer u. a. 2008; Dörre u. a. 2013), bleibt eine grundsätzliche Orientierung an „Arbeit“ selbst bei Langzeitarbeitslosen erhalten, die sich bei fehlenden beruflichen Perspektiven in „Ersatzlösungen“ Ausdruck verleiht.

Trotz der in Abschnitt 2.2 formulierten Kritik gilt es, das Aktivierungsparadigma nicht in Bausch und Bogen zu verurteilen, sondern in einer weiter gespannten konzeptionellen Ausrichtung „aufzuheben“.

Einen Ansatzpunkt hierzu liefert eine Diskussion, die in der internationalen Sozialpolitikforschung vor einigen Jahren angestoßen wurde – auf der Basis der Rezeption des „Capability Approach“

wurde eine Überwindung des Aktivierungs-Paradigmas angeregt, um dessen Engführungen zu vermeiden (vgl. Bartelheimer 2007; Bonvin/Farvaque 2007; Bonvin/Orton 2009; Bartelheimer 2009; Bonvin 2009, Goerne 2010).

Ähnlich wie der ältere Lebenslagenansatz (vgl. Weisser 1956, Leßmann 2007) will der „Capability Approach“ (in der deutschen Übersetzung Befähigungsansatz<sup>4</sup>) den Wohlstand einer Gesellschaft mit Hilfe eines Maßes erfassen, das abbildet, über welche Befähigungen ein Mensch verfügen muss, damit dieser sein Leben erfolgreich gestalten kann? Mit anderen Worten: Was benötigt ein Mensch für ein gelungenes Leben bzw. für eine gelungene „Lebensführung“? Dieser Ansatz beinhaltet die Forderung an die Gesellschaft, „aktiv zur Entwicklung eines besseren Lebens aller Mitglieder (...) beizutragen“ (Sen 2000: 52) und umfasst sowohl passive Freiheiten (als Abwesenheit von Hindernissen) und aktive Freiheiten (nach eigenen Wünschen handeln zu können). Instrumentell zählt Sen hierzu:

4 Wobei „Befähigung“ meint, dass Menschen in die Lage versetzt werden, vorhandene Fähigkeiten entwickeln und realisieren zu können. Es geht somit um eine Ressourcen- und nicht um eine Defizitperspektive.

- politische Freiheiten (Kritik, Widerspruch, Wahlrecht usw.);
- ökonomische Institutionen (Ressourcen, Bedingungen des Tausches, Verteilung);
- soziale Chancen (Bildung, Gesundheit);
- Transparenzgarantien (Pressefreiheit, Informationspflichten z. B. gegen Korruption);
- soziale Sicherheit (Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, Mindestlöhne).

Der Ansatz fokussiert darauf, Ungleichheit in möglichst vielen Dimensionen zu erfassen (vgl. Bartelheimer 2009: 50). Zur Bewertung von Wohlfahrt sollen sowohl die objektiven Möglichkeiten als auch die verfügbaren Verwirklichungschancen herangezogen werden, also die Fähigkeit, etwas zu erlangen sowie das Vermögen, dies auch real zu erreichen – „nicht nur Fahrrad fahren können, sondern auch über ein Fahrrad verfügen zu können“ (Bonvin 2006, zit. nach Bartelheimer 2007: 10). Er schlägt somit eine Brücke zwischen strukturellen Gegebenheiten und realer „Lebensführung“.

Das Konzept der Verwirklichungschancen ist ein Ansatz zur Analyse des individuellen Wohlergehens von Menschen (vgl. Leßmann 2007). Dieses basiert darauf, was das Individuum tut und was es zu tun in der Lage ist. Es geht um den Raum an Möglichkeiten und Fähigkeiten, über Handlungsweisen (und damit Daseinsweisen) entscheiden zu können – es geht letztendlich um potenziell gelingende Selbstverwirklichung. Im Kontext der Grundsicherung für Arbeitsuchende steht allerdings nicht die Zielkategorie „Wohlbefinden“ im Fokus, sondern soziale Teilhabe und deren zentrale Bedeutung für eine menschenwürdige Lebensführung (§ 1 SGB II).

Bartelheimer stellt das Teilhabekonzept in Abgrenzung zu den Begriffen „Armut“ und „Ausgrenzung“ als einen Versuch dar, einen „positiven normativen Gegenbegriff“ zu generieren. „Teilhabe als sozialstaatliches Leitkonzept bezeichnet dabei die Schwelle, deren Unterschreiten öffentliches Handeln und soziale Sicherheitsleistungen auslösen soll“ (Bartelheimer 2007: 5). Das Verfassungsgebot der Menschenwürde und der freien Entfaltung der Persönlichkeit impliziert Teilhabeansprüche an den Sozialstaat und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Das soziokulturelle Existenzminimum beinhaltet neben den materiellen

Teilhabeansprüchen auch „ein Recht auf Teilhabe am gesellschaftlich üblichen Leben“ (Bundesregierung 2005, zit. nach Bartelheimer 2007: 5).

Die Bundesregierung hat das Konzept der Verwirklichungschancen von Sen zur Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung gemacht (vgl. Bundesregierung 2005). „Das Konzept versteht unter Verwirklichungschancen die Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten („capabilities“) von Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich mit guten Gründen entscheiden konnten und das die Grundlagen der Selbstachtung nicht in Frage stellt“ (vgl. Bundesregierung 2005: 9). Teilhabe sei messbar als Einbindung in Versorgungsstrukturen bzw. Ausschluss aus solchen Versorgungsstrukturen. Das Lebenslagenkonzept definiert „Armut und Ausgrenzung als Einschränkung des Spielraums, der dem Einzelnen in seiner gegebenen Gesellschaft zur Entfaltung und Befriedigung seiner wichtigen Interessen mindestens zur Verfügung stehen sollte“ (Bartelheimer 2009: 50). Der Ansatz des „Capability Approach“ erweitert diese Analyse dahingehend, dass nicht nur eine formale Zugehörigkeit zu einer sozialen Lage zum Ausgangspunkt genommen wird, sondern darüber hinaus Armut als Mangel an Verwirklichungschancen und Reichtum als sehr hohes Maß an Verwirklichungschancen (Bartelheimer 2009: 50).

Aus dem Befähigungsansatz können normative Maßstäbe zur Bewertung der Verwirklichungschancen in gegebenen Dimensionen abgeleitet werden, er stellt jedoch keine Theorie dar, die diese Dimensionen selbst schlüssig begründen könnte. Bartelheimer kommt deshalb in Anknüpfung an Leßmann (2007) zu der Einschätzung, dass eine Verknüpfung des Konzeptes der Teilhabe und der Verwirklichungschancen mit dem Lebenslagenansatz einen angemessenen Ansatz zur Analyse von Armut und Teilhabe darstellt und zugleich Handlungsoptionen mit einbezieht. Er schränkt allerdings ein, dass für beide Ansätze eine handhabbare Integration und Operationalisierung noch nicht gelungen sei (vgl. Bartelheimer 2009: 51).

„Teilhabe“ ist ein relationaler Begriff, er bezieht sich auf „objektive“ gesellschaftliche Strukturen und Angebote und gleichzeitig auf deren

subjektive Wahrnehmung (im doppelten Wortsinne). Deshalb gibt es zwei Ebenen der Realisierung von Teilhabe: gesellschaftliche Bedingungen („gesellschaftliche Umwandlungsfaktoren“ – Normen, Recht, Infrastruktur usw.) (vgl. Bartelheimer 2007: 4) sowie individuelle Fähigkeiten (individuelle Umwandlungsfaktoren). Hieraus resultieren Verwirklichungschancen. Wie diese dann real wahrgenommen werden, wird durch die Anzahl und Qualität von Wahlmöglichkeiten auf der einen Seite und durch (individuelle wie gesellschaftliche) Zielsetzungen beeinflusst. Aus dieser tatsächlichen (und je nach Person, Region und Umfeld sehr unterschiedlichen) Wahrnehmung ergeben sich dann Teilhabeergebnisse (vgl. Bartelheimer 2007: 9).

Um die Frage der Handlungsoptionen zu bearbeiten, ist es notwendig, die Umwandlungsfaktoren von formal gegebenen Möglichkeiten in tatsächliche Verwirklichungschancen zu verwandeln. Verwirklichungschancen sind an Wahlmöglichkeiten und Teilhabeergebnissen zu messen (vgl. Bartelheimer 2007: 4). Es geht also darum, nicht nur unterschiedliche Lebenslagen festzustellen, sondern auch danach zu fragen, ob und wie diese auf ungleiche Verwirklichungschancen zurückgehen – und Ungleichheit bereits in den Verwirklichungschancen zu reduzieren (vgl. Bartelheimer 2007: 10). In diesem Sinne werden Teilhabeformen (vgl. Bartelheimer 2007: 11) und die tatsächlichen Zugänge zu ihnen thematisiert. Solche Teilhabeformen sind z. B.: Erwerbsarbeit, soziale Nahbeziehungen, Rechte, kulturelle Teilhaben usw.

Es geht hier nicht darum, Möglichkeiten und Restriktionen einer empirischen Umsetzung des Konzepts zu diskutieren, sondern um eine Perspektivenerweiterung im Hinblick auf das Aktivierungsparadigma (vgl. Bonvin/Orton 2009). Dabei werden zum einen die sozialen und individuellen Restriktionen, die die Teilhabechancen von Arbeitslosen beschränken, stärker in den Blick genommen, und zum anderen wird deren Freiheit betont, Teilhabechancen auch wirklich zu nutzen. Die Entscheidungsfreiheit von Individuen stellt in diesem Modell den zentralen normativen Bezugspunkt dar. So setzt nach Bonvin/Orton eine Politik des Empowerment (im Ori-

ginal: „capacitation“ statt „activation“) auf einen Ausbau der Handlungsmöglichkeiten von Individuen und ebenso darauf, dass diese Handlungsmöglichkeiten „frei“ genutzt werden können. Allerdings kann nicht unterstellt werden, dass alle Individuen über die sozialen, materiellen und persönlichen Bedingungen verfügen, um von dieser Entscheidungsfreiheit auch Gebrauch machen zu können. Dieser Trugschluss führt im Kontext des Aktivierungsparadigmas zur „Reziprozitätsformel“ des „Förderns und Forderns“, die eine grundsätzlich „gleiche Augenhöhe“ zwischen den Agenten des Sozialstaates und all seinen Bürger\_innen voraussetzen würde. Von Entscheidungsfreiheit kann nur gesprochen werden, wenn (a) verschiedene Handlungsoptionen bestehen, die (b) den Akteur\_innen mit Folgen und Nebenwirkungen auch bekannt sind und (c) von diesen ohne Furcht vor Sanktionen gewählt werden können. Hier zeigt sich der Stellenwert qualifizierter Beratung als „sozialer Dienstleistung“.

Das damit unterstellte Menschenbild ist dem des Aktivierungsparadigmas entgegengesetzt: Während Letzteres meint, dass Arbeitslose aus einer unterstellten Lethargie „geweckt“, eben „aktiviert“ werden müssen, setzt der Befähigungsansatz darauf, dass sich Menschen ihrer Kräfte bedienen, wenn sie die Freiheit dazu haben.

Er ist somit „ressourcenorientiert“ und unterstellt den Individuen keine Defizite, die durch erzieherische Maßnahmen oder Sanktionen beseitigt werden müssten.

Neben der Wahlfreiheit sind auch die anderen Eckpfeiler des Befähigungsansatzes geeignet, eine Perspektivenerweiterung und -veränderung im Vergleich zum Paradigma der „Aktivierung“ zu erreichen:

- Der Zugang zum Arbeitsmarkt als zentrales Element des individuellen Spektrums an Verwirklichungschancen („Capacity sets“) in Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften erfordert mehr als materielle Unterstützung und/oder „Motivation“: „Der Zugang zu materiellen Leistungen reicht nicht aus, um die Verwirklichungschancen im Hinblick auf Arbeit und Leben zu realisieren, andere Themen wie Wohnen, Mobilität, Energieversorgung müssen angegangen werden. Deshalb müssen Akti-

- vierungsprogramme in eine Politik des Empowerment transformiert werden, um den Adressaten den Zugang zu einem weiten Spektrum an Ressourcen zu gewährleisten“ (Bonvin/Orton 2009: 571).
- Den gemeinsamen Ausgangspunkt beider Paradigmen bildet die individuelle Ausrichtung der Unterstützung, die gleichbedeutend ist mit einem hohen Grad an Diversität: Der Befähigungsansatz ist daran interessiert, ob die Ressourcen so ausgerichtet und zugänglich sind, dass die je individuellen Bedarfslagen getroffen werden (vgl. Goerne 2010: 12).
  - Aktivierung bedeutet nicht nur Aktivierung einer Person, sondern Aktivierung sozialer Beziehungen und Aktivierung der Organisationen, die Unterstützung leisten, damit die Umwandlungsfaktoren („Conversion Factors“) wirksam werden können. Außerdem geht es um eine Aktivierung der „Nachfrageseite“, um die Arbeitsplätze zu akquirieren, die geeignet sind, die Fähigkeiten der arbeitslosen Menschen zur Geltung kommen zu lassen und so die Arbeitsmotivation zu fördern.

Empowerment bedeutet damit die gezielte Intervention zur Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten und – so Bonvin/Orton – die eingeräumte Wahlfreiheit verantwortlich wahrzunehmen. Der Aktionsraum für solche Vorhaben ist sehr breit und umfasst alle Lebensbereiche, die relevant sind für die Ausgestaltung einer Lebensführung, die der Würde des Menschen entspricht. Dies widerspricht nicht der Bedeutung des Zugangs zur Erwerbstätigkeit, wenn das Spektrum der zu bearbeitenden Bedarfslagen nicht verengt und die Individualität der Adressat\_innen nicht missachtet wird.

## 2.4 Zwischenergebnis

Das SGB II ist ein „hybrides Gesetz“, das Zielsetzungen und Leistungen der Arbeitsförderung (SGB III) und der Sozialhilfe (SGB XII) verbindet: Die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ beinhaltet zentrale Charakteristika der beiden Rechts- und Politiktraditionen, denen es seine Entstehung verdankt:

- Im Kontext von Arbeitsmarktpolitik und damit der Arbeitsförderung steht die Intention, die Aufnahme der Erwerbstätigkeit zur Vervollständigung zu fördern und hierzu einen ausdifferenzierten Katalog an Eingliederungsleistungen einzusetzen.
  - In der Tradition des Sozialhilferechts steht die Funktion, nicht nur das „letzte Netz“ der Absicherung gegen Armut zu bilden, sondern weitergehend soziale Teilhabe zu sichern.
- Das SGB II ist somit nicht nur Bestandteil von Arbeitsmarktpolitik, sondern auch ein zentrales Element des Sozialhilfesystems; das SGB II ist (parallel zum SGB XII) ein „Armutsgesetz“. Allerdings fokussiert das Gesetz in der möglichen Bandbreite von „Teilhabe“ auf die Integration in Erwerbstätigkeit und stellt das Paradigma der „Aktivierung“ in den Vordergrund, das der anglo-amerikanischen Traditionslinie wohlfahrtsstaatlichen Denkens zuzuordnen ist.

Das SGB II steht damit in einem Diskurszusammenhang, der seit Beginn der 1990er Jahre in allen Staaten der OECD „passive“ und „aktivierende“ Leistungen unterscheidet und die Aktivierung von Arbeitslosen als anzustrebendes Leitbild staatlicher Sozialpolitik formuliert.

„Aktivierung“ sollte nach diesem Paradigma drei Ziele erreichen:

- die Verfügbarkeit der (Langzeit-)Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt sicherzustellen;
- deren Eigenverantwortung zu stärken;
- deren Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen.

Beim Instrumenteneinsatz soll ein Mischungsverhältnis zwischen sanktionsorientierter („Fordern“) und unterstützungsorientierter („Fördern“) Ausrichtung realisiert werden. Bei allen Unterschieden zwischen einzelnen nationalen „Aktivierungsregimes“ können gemeinsame Trends identifiziert werden, wie sich das „Aktivierungsparadigma“ in der Praxis manifestiert:

- Die Individualisierung der Intervention nimmt zu: Nicht mehr nur strukturell bestimmte Lebenslagen, sondern tatsächlich individuelle Lebenssituationen sollen im Fokus einer Unterstützungsleistung stehen, die auf die Entfaltung persönlicher Ressourcen der Hilfeberechtigten setzt.
- Die für die Realisierung individualisierter Angebote entwickelten Instrumente (Beratung,

Arbeitserprobung, Lohnkostenzuschüsse) werden ausgeweitet, um Anreize für Arbeitsmarktintegration zu setzen. Allerdings zeigen sich in der Praxis Widersprüche zwischen dem programmatischen Anspruch der Individualisierung und dem praktischen Einsatz standardisierter Maßnahmen und Instrumente, die immer wieder zu einer Revision des Unterstützungssystems führen.

- Punitiv Mittel werden vermehrt eingesetzt – allerdings können unterschiedliche „Sanktionsregimes“ unterschieden werden, die in kulturspezifischen sozialpolitischen Kontexten verankert sind.
- Das Prinzip der Kontraktualisierung als Basis der Strukturierung und Legitimierung von Interventionen breitet sich aus. Es erstreckt sich gleichermaßen auf die Governancestrukturen im Leistungssystem wie die Ausgestaltung der Leistungsbeziehung.
- Der Begriff der „zumutbaren Arbeit“ wird ausgeweitet und damit der Druck auf die Arbeitslosen erhöht, auch Arbeit anzunehmen, die unterhalb ihres Qualifikationsniveaus liegt. Hierin liegt faktisch das über die reinen Unterstützungssysteme hinausreichende normative Potenzial des Aktivierungsparadigmas.

Aktuelle Untersuchungen zeigen allerdings, dass das Ziel der Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt immer noch verfehlt wird. Personen mit mehreren „Vermittlungshemmnissen“ bleiben trotz aller Aktivierungsrhetorik dauerhaft exkludiert. Wenn aber die Wahrscheinlichkeit, Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu überwinden, für Personen mit mehreren „Risiken“ deutlich herabgesetzt ist, stellt sich die Anforderung an Sozialpolitik, diese Risiken verstärkt in den Blick zu nehmen.

Damit steht sowohl im Hinblick auf die messbaren „Erfolge“ wie die Kriterien der Messung eine „produktive Überwindung“ des Aktivierungsparadigmas an. Einen Ansatzpunkt hierzu liefert eine Diskussion, die in der internationalen Sozialpolitikforschung vor einigen Jahren angestoßen wurde – auf der Basis der Rezeption des Befähigungsansatzes wurde eine Überwindung des Aktivierungsparadigmas angeregt, um dessen Engführungen zu vermeiden. Dieser Ansatz beinhaltet normativ die Forderung an die

Gesellschaft, aktiv zur Entwicklung eines besseren Lebens aller Mitglieder beizutragen und umfasst sowohl passive Freiheiten (als Abwesenheit von Hindernissen) und aktive Freiheiten (nach eigenen Wünschen handeln zu können). Das inhärente Menschenbild ist dem des Aktivierungsparadigmas entgegengesetzt: Meint Letzteres, dass Arbeitslose aus einer unterstellten Lethargie „geweckt“, eben „aktiviert“ werden müssen, setzt der Befähigungsansatz darauf, dass sich Menschen ihrer Kräfte auch bedienen, wenn sie nur die Freiheit und Möglichkeit dazu haben.

Die konzeptionellen Eckpfeiler des Befähigungsansatzes sind geeignet, eine Perspektivenerweiterung im Vergleich zum Aktivierungsparadigma zu erreichen:

- Der Zugang zum Arbeitsmarkt als zentrales Element des individuellen Spektrums an Verwirklichungschancen („Capacity sets“) in Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften erfordert mehr als eine reine materielle Unterstützung mit paralleler „Motivation“ durch Sanktionsandrohung. Deshalb müssen bestehende Aktivierungsprogramme in eine Politik eines individuell zugeschnittenen, alle Lebensbereiche erfassenden „Empowerments“ transformiert werden, um den Adressat\_innen den Zugang zu einem weiten Spektrum an Unterstützungsleistungen zu gewähren.
- Den gemeinsamen Ausgangspunkt beider Paradigmen bildet die individuelle Ausrichtung der Unterstützung, die gleichbedeutend ist mit einem hohen Grad an Diversität: Der Befähigungsansatz konzentriert sich auf die Zugänglichkeit von Ressourcen, die so ausgerichtet sind, dass die je individuellen Bedarfslagen abgedeckt werden.
- Aktivierung bedeutet nicht nur Aktivierung einer Person, sondern Aktivierung sozialer Beziehungen und Aktivierung der Organisationen, die Unterstützung leisten, damit die strukturellen Umwandlungsfaktoren („Conversion Factors“) wirksam werden können. „Empowerment“ beinhaltet die gezielte Intervention zur Erweiterung der individuellen Handlungsmöglichkeiten. Der Aktionsraum für solche Vorhaben ist sehr breit und umfasst alle Lebensbereiche, die relevant sind für die Ausgestaltung einer Lebensführung, die der Würde des Menschen entspricht.



### 3. Rechtliche Rahmenbedingungen für erweiterte Perspektiven in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Die im Kapitel 2 entwickelten erweiterten konzeptionellen Perspektiven bedürfen zur Umsetzung entsprechender rechtlicher Rahmenbedingungen. Im Folgenden soll daher geklärt werden, ob der Befähigungsansatz als kritischer Gegenentwurf zum Leitbild des aktivierenden Sozialstaats und zum Grundsatz des „Fördern und Fordern“ unter die „Grundsatzserklärung“ des § 1 SGB II zu subsumieren ist. Im Wesentlichen geht es dabei um die Frage, welche Programmatik § 1 Abs. 1 SGB II für die Ausgestaltung insbesondere der Eingliederungsleistungen vorgibt, wenn es Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist, Leistungsberechtigten die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu ermöglichen. Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang auch, welche Vorgaben das Grundgesetz (GG) sowie das Sozialgesetzbuch I (SGB I) für die Aufgaben- und Zielstellung der Grundsicherung für Arbeitsuchende enthalten (vgl. 3.1).

Zu untersuchen ist in diesem Kontext ebenfalls, wie das im SGB II konkretisierte „Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaates“ mit der „Umkehr von der Transfer- zur Dienstleistungsorientierung“ (Eichenhofer 2013: 136) und dem damit verbundenen Anspruch an konsensualen vertraglichen Handlungsformen (Eingliederungsvereinbarung, Zielvereinbarungen) und zur Eigenverantwortung der Arbeitsuchenden dieser Zielsetzung gerecht wird (vgl. 3.2 bis 3.5).

#### 3.1 Menschenwürde und Autonomie als Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende

„Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht.“ Nach der Gesetzesbegründung macht es dieser

2011 neu eingefügte § 1 Abs. 1 SGB II „der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Aufgabe, den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und ihren Familien die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Der Gesetzgeber erfüllt mit den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende verfassungsrechtliche Ansprüche, die aus dem Grundrecht auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG) folgen. Unmittelbare Leistungsansprüche können aus dieser Vorschrift ebenso wenig abgeleitet werden wie aus der Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes. Die Vorschrift lehnt sich an die bereits bestehende Regelung des § 1 Abs. 1 SGB XII an“ (BT-Drs. 17/3404: 90f.). Auch wenn sich im Unterschied zur Sozialhilfe (vgl. dazu Reis/Siebenhaar 1992: 82) beim SGB II eine enge Verknüpfung mit dem GG und die Ausrichtung des SGB II am Menschenbild des Grundgesetzes nicht aus der Entstehungsgeschichte des SGB II ableiten lassen, gehört es nach der Einfügung des § 1 Abs. 1 SGB II zur jetzt explizit gesetzlich vorgegebenen Aufgabenstellung im SGB II, die Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes umzusetzen: „Mit dem Bezug zur Sicherung eines menschenwürdigen Daseins wird nun auch im SGB II die Menschenwürde einfach gesetzlich rezipiert und ausdrücklich zu einem richtungsweisenden Kernsatz gemacht“ (Wahrendorf 2014: § 1 SGB XII, Rz 12) für die vornehmliche Aufgabe der Grundsicherung für Arbeitsuchende, „die Eingliederungschancen der Leistungsempfänger in ungeforderte Beschäftigungen durch Beratung und Betreuung und Einbeziehung in die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verbessern“ (Wahrendorf 2014: § 1 SGB XII, Rz 12).

Die „Sicherung eines menschenwürdigen Daseins“ gehört auch zu den Aufgaben des Sozialgesetzbuches gem. § 1 SGB I. Da die Grundsiche-

rung für Arbeitsuchende als SGB II ein besonderer Teil des Sozialgesetzbuches ist, ergibt sich ein „doppelter“ Auftrag zur Sicherung der Menschenwürde, weil die Sicherstellung eines menschenwürdigen Daseins im konkreten Einzelfall u. a. durch die Leistungen nach SGB II zu erfolgen hat. „Das SGB I stellt deklaratorisch eine Verbindung zwischen den abstrakten Normen des Verfassungsrechts und den besonderen, sozialrechtlichen Leistungsgesetzen dar“ (Wahrendorf 2014: § 1 SGB XII, Rz 16). Nimmt man diese „Brückenfunktion“ (Wahrendorf 2014: § 1 SGB XII, Rz 18) oder „Bingliedfunktion“ (Voelzke 2012: § 1 SGB I, Rz 3) ernst, so sind die in § 1 SGB I enthaltenen Aufgabenstellungen wie z. B. Menschenwürde sichern, die freie Entfaltung der Persönlichkeit zu unterstützen, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen oder bei besonderen Belastungen Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten, wichtige sozialstaatliche Vorgaben auch für die Umsetzung des SGB II. Denn die Bedeutung des § 1 SGB I liegt gerade darin, „den Bogen von den verfassungsrechtlichen Bezügen des Sozialrechts zu seiner konkreten Ausgestaltung im Sozialgesetzbuch zu schlagen“ (Voelzke 2012: § 1 SGB I, Rz 7).

Die Vorschriften im SGB I und SGB II zur Menschenwürde haben zwar eine unterschiedliche Bedeutung und Zielsetzung, gemeinsam ist ihnen aber der verfassungsrechtliche Bezug und hier besonders die bewusste Anknüpfung an Art. 1 Abs. 1 GG.

Daher ist unter Menschenwürde in § 1 SGB II – wie im Grundgesetz (GG) – der dem Menschen als solchen zustehende Eigenwert zu verstehen, der ihn zu eigenverantwortlichem Handeln befähigt. Die vom Sozialleistungsrecht zu gewährleistende Sicherung des menschenwürdigen Daseins umfasst daher die Schaffung und Aufrechterhaltung von Lebensumständen, die sowohl die Persönlichkeit des einzelnen Menschen wie dessen persönliche Handlungs- und Entfaltungsmöglichkeiten erhalten und fördern. Deshalb ist auch der „Abwehrcharakter“ des Art. 1 Abs. 1 GG zu beachten. Der Einzelne darf nicht zum „Objekt staatlichen Handelns werden und in seinem ‚Selbstbestimmungsrecht‘ nicht in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigt werden“ (Steinbach

2014: § 1 SGB I, Rz 32). Die genannten Vorgaben im GG und im SGB I zur Menschenwürde und Förderung der Persönlichkeit werden in der juristischen Literatur häufig verkürzt auf die materielle Sicherung der physischen Existenz des Menschen und der Garantie eines Mindeststandards der Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben (soziokulturelles Existenzminimum). Da die primäre Zielsetzung des SGB II nicht die materielle Sicherung des Existenzminimums, sondern die Stärkung der Eigenverantwortung zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme oder Beibehaltung einer Beschäftigung mit einem klaren Nachrang der materiellen Leistungen (§§ 2,3 SGB II) ist, kann die Pflicht des Staates zur Sicherung eines menschenwürdigen Lebens bei der Umsetzung des SGB II gerade im Hinblick auf geforderte Eigenverantwortung nicht auf den materiellen Aspekt reduziert werden.

Deshalb soll im Folgenden geklärt werden, welche Bedeutung die in § 1 Abs.1 SGB II enthaltene Menschenwürdegarantie für die Ausgestaltung der Eingliederungsleistungen im SGB II hat. Dies hat auch Konsequenzen für die kritische Reflexion des aktivierenden Ansatzes mit Fördern und Fordern, da bei der Umsetzung des SGB II Eingliederungsleistungen häufig auf eine unmittelbare Arbeitsmarktintegration fokussiert werden und komplexe individuelle Problem- und Bedarfslagen von Arbeitsuchenden, die eine unmittelbare Arbeitsmarktintegration verhindern, nicht adäquat „gewürdigt“ werden.

In seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 verpflichtet das Bundesverfassungsgericht den Staat zum aktiven Schutz der Menschenwürde (vgl. BverfGE 125: 175ff.). „Diese Schutzpflicht entsteht, wenn einem Menschen die für ein menschenwürdiges Dasein notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit noch aus seinem eigenen Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann. Dann muss der Staat dafür sorgen, dass die materiellen Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zur Verfügung stehen. Dieser richtige Gedanke hätte es verdient, klarer formuliert zu werden: Jeder Mensch ist für sein eigenes Leben und dafür verantwortlich, dass dieses

Leben eines Menschen würdig ist. Die Pflicht des Staates zur Hilfe und ein Anspruch des Einzelnen auf diese Hilfe setzen also zwingend voraus, dass der Einzelne nicht in der Lage ist, zumutbare Selbsthilfe zu leisten. Und ebenso zwingend ist, dass die staatliche Hilfe eine Hilfe zur Selbsthilfe sein muss“ (Neumann 2010a: 1f.). Insbesondere der zuletzt genannte Aspekt ist bei der Umsetzung des SGB II von besonderer Bedeutung.

Da die Selbsthilfe bei erwerbsfähigen Menschen in der Regel in der Sicherstellung des Lebensunterhaltes durch eigene Erwerbstätigkeit besteht, eine weitere Zielsetzung gem. § 1 Abs. 2 Satz 1 SGB II aber die Stärkung der Eigenverantwortung zur vorrangigen Sicherstellung des Lebensunterhaltes aus eigenen Kräften ist, kann auch aus diesen Gründen die Sicherstellung eines menschenwürdigen Lebens nicht allein auf die materielle und finanzielle Absicherung reduziert werden. Neumann ist uneingeschränkt zuzustimmen, wenn er bedauert, dass es in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 keinerlei Überlegungen oder Hinweise gibt, die im Kontext zu Menschenwürde und Selbsthilfe die arbeitsmarktpolitische Verantwortung des Staates thematisieren (vgl. Neumann 2010a: 2, Neumann 2010b: 104). Gerade im Hinblick auf die Ausgestaltung einer verfassungskonformen „Hilfe zur Selbsthilfe“ für in ihrem Existenzminimum bedrohte Langzeitleistungsbezieher\_innen im SGB II sind die fehlenden arbeitsmarktpolitischen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu bedauern. Angesichts der hohen Anzahl von Langzeitarbeitslosen im SGB II mit geringen Perspektiven, ihre prekäre Situation aus eigener Kraft zu überwinden, ist es höchste Zeit, auch vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die Diskussion zu führen, welche Konsequenzen daraus und aus der im Anschluss erfolgten Ergänzung von § 1 SGB II für die Situation der Leistungsberechtigten, aber auch für die Verwaltung zu ziehen sind. Das Bundesverfassungsgericht hat „in seiner Entscheidung vom 9.2.2010 aber offensichtlich die Frage nicht diskutieren wollen, ob man für das staatlich gewährte ‚Essen‘ auch ‚Arbeiten‘ soll“ (Spellbrink 2011: 663) und die Fachliteratur diskutiert diese Entscheidung fast aus-

schließlich unter dem Aspekt der materiellen Sicherung des Existenzminimums und der für die Quantifizierung der Regelleistungen notwendigen Verfahren.

Die Entscheidung und die im Anschluss erfolgte Gesetzesänderung haben aber darüber hinaus Bedeutung für die Umsetzung der Eingliederungsleistungen nach dem SGB II. Denn der Gesetzgeber hat mit der Ergänzung des § 1 SGB II um den aktuellen Absatz 1 im Gesetzestext keine explizite Beschränkung auf die Sicherung des materiellen Existenzminimums vorgenommen, sondern als Aufgabe und Ziel des SGB II die Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens festgelegt. Zwar enthält die Gesetzesbegründung einen expliziten Hinweis auf das „Grundrecht auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG) (vgl. BT-Drs. 17/3404: 90f.). Gleichzeitig verweist die Gesetzesbegründung auf die Notwendigkeit der Erfüllung verfassungsrechtlicher Ansprüche zur Menschenwürdegarantie neben der Sicherung des Existenzminimums und auf die Anlehnung des § 1 Abs. 1 SGB II an § 1 Satz 1 SGB XII.

Damit enthält die Gesetzesbegründung zwei wichtige Hinweise darauf, dass die Umsetzung des § 1 Abs. 1 SGB II nicht auf den materiellen Bereich der Sicherung eines soziokulturellen Existenzminimums reduziert werden kann: Zum einen der explizite Hinweis auf die Menschenwürdegarantie im Grundgesetz ohne Verknüpfung mit der Sicherung des materiellen Existenzminimums, zum anderen der Verweis auf § 1 SGB XII, der für die Ermöglichung einer menschenwürdigen Lebensführung auch die Hilfen in besonderen Lebenslagen, d.h. in erster Linie Dienstleistungen ganz in der Tradition des Bundessozialhilfegesetzes, mit einbezieht (vgl. dazu Wahrendorf 2014: § 1 SGB XII, Rz 25). Die „Menschenwürdegarantie“ in der Sozialhilfe war gerade wegen des engen Bezuges zu Art. 1 Grundgesetz nie auf den materiellen Aspekt beschränkt.

Aufgabe und Zielsetzung im Bundessozialhilfegesetz war es, „die Existenz als solche zu sichern und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Einzelne oder Gruppen der Gesellschaft sich selbst reproduzieren können und dadurch der freie Wille als Basis und Ausdruck der Men-



schenwürde erhalten bleibt“ (Reis/Siebenhaar 1992: 83; vgl. dazu ausführlich den Abschnitt „Aufgabe und Zielsetzung des Bundessozialhilfegesetzes“: 81ff.). Dieser wichtige Zusammenhang von verfassungsrechtlich garantierter Menschenwürde und sozialstaatlicher Verpflichtung, die Voraussetzungen zu schaffen, dass sich Menschen wieder selbst über eigene Erwerbstätigkeit reproduzieren können, ist jetzt mit § 1 Abs. 1 SGB II auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende explizit geregelt.

Wegen der existenziellen Bedeutung, die das SGB II als Fürsorgesystem für viele Menschen hat, ist es geboten, sich den verfassungsrechtlichen Rahmen zu vergegenwärtigen und einen Blick in die Historie der öffentlichen Fürsorge zu werfen. „Der verfassungsrechtliche Rahmen wird namentlich durch die Verfassungsziele des Sozialstaates und des Rechtsstaates, aber auch durch den tragenden Grundsatz der Menschenwürde und die Grundrechte bestimmt. Sie bilden Grund und Grenze sozialgestaltender Interventionen“ (Wallerath 2008: 159).

Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits in einer sehr frühen Entscheidung eine grundlegende Weichenstellung für eine Zusammenschau von Sozialstaatsprinzip, Menschenwürde und Grundrechten bei der Umsetzung von Fürsorgeleistungen vorgenommen. Das Gericht verstand „erstmalig die – einfachgesetzlich geregelte – Pflicht zur Gewährung öffentlicher Fürsorge – heute: Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II – subjektiv-rechtlich und brachte sie mit Art. 1 und 2, Art. 3, 20 und Art. 79 Abs. 3 GG in Verbindung. Die Menschenwürde verbiete es, den Menschen ‚lediglich als Gegenstand staatlichen Handelns zu betrachten, soweit es um die Sicherung des notwendigen Lebensbedarfs (...), also seines Daseins überhaupt‘ gehe. Das folge ‚auch aus dem Grundrecht der freien Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG)‘ sowie dem Grundsatz des ‚sozialen Rechtsstaates‘“ (Wallerath 2008: 159).

Hömig spricht im Hinblick auf den subjektiv-rechtlichen Anspruch zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Daseins von einer bahnbrechenden Entscheidung auch für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und anderer Gerichte (vgl. Hömig 2007: 639 mit weiteren

Nachweisen) und Neumann von der Geburtsstunde der Objektformel, die bis heute das Verständnis der Menschenwürdenorm prägt (vgl. Neumann 1995: 246). Das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht haben in diesem Zusammenhang immer wieder festgestellt, dass jeder die „Würde ohne Rücksicht auf seine Eigenschaften, seine Leistungen und seinen sozialen Status“ besitzt (Wallerath 2008: 161 mit den entsprechenden Nachweisen). „Nimmt man den sozialen Status, so bedeutet der Satz: Jedem, auch dem Ärmsten, kommt die Würde zu, von der Art. 1 Abs. 1 GG spricht. Staatliche Grundsicherung soll daher keineswegs ‚Würde herstellen.‘ Ihre Aufgabe ist es, den Einzelnen ‚in den Stand zu versetzen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht.‘ Es geht also um eine die Menschenwürde umhüllende Ausstattung des Einzelnen in seinem existentiellen Grundbedarf. Auch dies versteht sich nicht von selbst. Sie wird erst deutlich, wenn wir auf die in der Hilflosigkeit angelegte elementare Störung der Möglichkeit des Individuums abstellen, seinen existentiellen Bedarf unabhängig von einer auf reine Wohltätigkeit, also auf Almosen, angewiesenen Abhängigkeit zu decken“ (Wallerath 2008: 161).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung (vgl. z.B. BVerfGE 100: 271, BVerfGE 103: 293) zum Gestaltungsauftrag des Sozialstaatsprinzips bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit immer wieder auf diese Bedeutung von Art. 1 GG und Art. 2 GG hingewiesen. Danach ermöglicht die Überwindung der Arbeitslosigkeit „den zuvor Arbeitslosen, das Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG zu verwirklichen, sich durch Arbeit in ihrer Persönlichkeit zu entfalten und darüber Achtung und Selbstachtung zu erfahren. Insofern wird das gesetzliche Ziel auch von Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG getragen“ (BVerfGE 103: 307). Deshalb erschöpft sich sozialstaatliche Fürsorge bei Arbeitslosigkeit nicht in finanzieller Unterstützung der Arbeitslosen. Durch aktive Unterstützung soll sozialstaatliche Freiheit realisiert werden, die als Bedingung der eigenen Entfaltung die Anerkennung durch andere (über eine Erwerbstätigkeit) voraussetzt (vgl. Wieland 2000: 32). Dieser im Sozialstaatsprinzip enthaltene Auftrag an den Gesetzgeber, „seine

Fürsorge der Gruppe der Arbeitslosen zukommen zu lassen, die in ihrer persönlichen und sozialen Entfaltung gehindert sind, (...) lässt weiten Raum für die politische Gestaltung“ (vgl. Wieland 2000: 32). Mit der Zielsetzung in § 1 SGB II hat der Gesetzgeber diesen Willen zur Unterstützung arbeitssuchender leistungsberechtigter Personen im SGB II im Hinblick auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Stärkung der Autonomie deutlich zum Ausdruck gebracht.

Denn Menschenwürde gem. Art. 1 GG manifestiert sich u. a. in der Schaffung eines möglichst weiten individuellen Autonomiebereichs, in dem sich die Potenziale jedes Menschen entfalten können.

„Die Menschenwürde hat zwei Komponenten:

(a) die personelle: Die Bereitschaft und Fähigkeit des Menschen, mit sich in Einklang zu leben, also seine individualspezifischen Begabungen, Eigenheiten und Neigungen, die ihn als ein einmaliges Lebewesen kennzeichnen, in Auseinandersetzung und in Zusammenarbeit mit anderen Menschen zum Ausdruck zu bringen und selbstverantwortlich, im Sinne der Lebenserhaltung und Lebensbereicherung, zu entfalten;

(b) die gesellschaftliche: Die Bereitschaft und Fähigkeit der für den Menschen jeweils bedeutsamen gesellschaftlichen Umgebung, ihm dies nicht nur zu ermöglichen, sondern ihn dabei zu fördern“ (Maihofer/Behrend 1967: 543).

Die Anknüpfung der Aufgabenstellung an die Würde des Menschen bildet „die zentrale Ausprägung des sozialen Rechtsstaats Bundesrepublik Deutschland in seiner Gestalt als Sozialstaat“ (Giese 2010: 222) und weist in die Richtung, dass „Menschsein und Menschenwürde wesentlich mit der menschlichen Eigenschaft des ständigen Sichentwickelns und der Umwelt Antwort geben zu tun hat“ (Giese 2010: 224).

Diese verfassungsrechtliche Vorgabe als gesellschaftliche Verpflichtung, „Menschen gerade auch in schwierigen Lebenssituationen zu fördern (!) und sie wieder in die Lage zu versetzen, sich nach Möglichkeit ihren Lebensunterhalt selbst und ohne staatliche Unterstützung sicherzustellen, galt von Beginn an auch für die Grund-

sicherung für Arbeitsuchende. „Die staatliche Gemeinschaft muss (...) jedenfalls die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein sichern und sich darüber hinaus bemühen, sie soweit möglich in die Gesellschaft einzugliedern (...)“, formuliert das Bundesverfassungsgericht zur Höhe der staatlichen Waisenrente. Es geht von dem Gedanken aus, dass die Gesellschaft es eigentlich jedem ermöglichen müsste, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, die einen Menschen auch ernähren kann. Menschenwürde hat danach eine innere Ausrichtung auf Lebensumstände, in denen der Einzelne sich frei dazu entschließt, Geld zu verdienen. Sie ist die Voraussetzung der Freiheit des Einzelnen, sich mittels Verträgen am Wirtschaftsleben zu beteiligen. Umgekehrt ausgedrückt: Privatautonome Betätigung des freien Willens setzt den staatlichen Hoheitsakt der Positivierung von Menschenwürde voraus, weil in ihr die Herrschaft des Rechts für den Einzelnen verbürgt ist“ (Hinrichs 2006: 200).

Gerade in der Grundsicherung für Arbeitsuchende erfordert eine fehlende Existenzsicherung und damit der Verlust der „Potenzen als autonomes Mitglied einer Gemeinschaft“ (Wallerath 2008: 161) eine auf den Einzelfall bezogene wirksame Unterstützung. „Geht es im Kern um die Kompensation für den Verlust an Autonomie des Hilfebedürftigen, so erweist sich die positivrechtlich geregelte Subsidiarität sozialer Grundsicherung als Ausdruck einer normimmanenten Voraussetzung für die Mobilisierung des Gewährleistungsgehalts des Art. 1 Abs. 1 GG: Dieser greift nur, wo die Notlage nicht aus eigener Kraft (...) zu bewältigen ist. Dies erklärt (...) auch, weshalb sie darauf angelegt ist, sich selbst überflüssig zu machen. Sie will so der Aporie entgehen, Abhängigkeit des Hilfebedürftigen zu vermeiden, indem eine andere an deren Stelle gesetzt wird“ (Wallerath 2008: 161f.).

Der von Neumann dargelegte Zusammenhang von Menschenwürde, Eigenverantwortung und Selbsthilfe führt dazu, dass staatliche Hilfe auch Hilfe zur Selbsthilfe sein muss. „Jedenfalls greift in Ansehung der Würde jede staatliche Maßnahme zu kurz, die sich auf die finanzielle Absicherung des Existenzminimums beschränkt“ (Neumann 2010b: 104).

Unter diesem Aspekt ist auch die Regelung in § 1 Abs. 1 SGB II im Hinblick auf den Stellenwert der Menschenwürde bei der Entscheidung über die gesetzlich vorgesehenen Hilfen zur Selbsthilfe und zur Stärkung der Eigenverantwortung zu sehen.

Diese Eigenverantwortung zu stärken und dazu beizutragen, dass erwerbsfähige Personen ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung für Arbeitsuchende aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können, ist gem. § 1 Abs. 2 SGB II Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende. „Eigenverantwortung meint nach dem Wortlaut von Satz 1 und Satz 2 sowie den Gesetzesmaterialien (vgl. BT-Drs. 15/1516: 45f., 50), dass die Leistungsberechtigten grundsätzlich ohne öffentliche Hilfe leben und dazu auch wieder durch das Gesetz angehalten und befähigt werden sollen („Hilfe zur Selbsthilfe“)“ (Bieback 2014: § 1 SGB II, Rz 11d). Der Gesetzgeber hat den vorrangigen Einsatz der eigenen Arbeitskraft im Gesetz an verschiedenen Stellen (§§ 2,9,10 SGB II) ausdrücklich verankert und damit zum Ausdruck gebracht, dass die Leistungen nach dem SGB II nicht bedingungslos gewährt werden und vorrangig alle zumutbaren Selbsthilfemöglichkeiten zur Existenzsicherung auszuschöpfen sind. Die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben zur Menschenwürde sind beim Grundsatz des Nachrangs unter zwei Aspekten wichtig: Zum einen bewahren sie die einzelnen Personen vor unzumutbaren Selbsthilfeaktivitäten, denn „die ausdifferenzierten Regelungen zum Einsatz von Einkommen und Vermögen, zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft, zum Verweis auf vorrangige Leistungen Dritter (Sozialleistungen; Angehörige), in dem sich auch ein institutioneller Nachrang verbirgt, formen dabei den Nachranggrundsatz aus und sind nicht als dessen Durchbrechung zu missdeuten“ (Berlit 2013a: 91). Neben diesen „Abwehrrechten“ zum Schutz der Menschenwürde von arbeitsuchenden, hilfebedürftigen Personen ist der Schutz der Menschenwürde bei der Konkretisierung des Nachrangs durch die bereits genannten Selbsthilfeaktivitäten gerade im SGB II von einer ganz besonderen Relevanz. Der Selbsthilfegrundsatz „zielt in Anerkennung der aus der Menschenwürde folgenden Subjektstellung der einzelnen hilfeschuchenden Person darauf, die der

Personenwürde des Menschen innewohnende Tendenz zur Entfaltung der eigenen Kräfte‘ zu unterstützen, anzuregen, aber auch abzufordern; dies hat schon vor der Verbreitung des Schlagworts von ‚Fordern und Fördern‘ im Rahmen eines Konzepts des aktivierenden Sozialstaates die Sozialhilfe als Hilfe zur Selbsthilfe gekennzeichnet“ (Berlit 2013a: 91). Bei vielen Leistungsbezieher\_innen, insbesondere denen mit mehreren individuellen Vermittlungshemmnissen, bedarf es einer staatlichen Unterstützung, um die vom Gesetz geforderte Eigenverantwortung in Form von Selbsthilfe auch tatsächlich wahrnehmen zu können. „In dieser Weise besitzt der Nachranggrundsatz (vor allem in Verbindung mit dem Selbsthilfeprinzip der §§ 1 und 2) auch eine aktivierende Stoßrichtung: Freiheit ‚durch‘ den Staat“ (Luthe 2014: § 5 SGB II, Rz 13). Unter Beachtung von § 1 Abs.1 und 2 SGB II darf die vorrangige Eigenverantwortlichkeit der Leistungsberechtigten nicht prinzipiell einseitig als staatliche Nachrangigkeit verstanden werden, sondern in Anwendung des Individualisierungsgrundsatzes als Auftrag zur Mobilisierung und Unterstützung der Selbsthilfepotenziale zur Wahrnehmung der Eigenverantwortung, um z. B. über eine Erwerbstätigkeit den Lebensunterhalt vorrangig selbst sicherzustellen. Unter diesem Aspekt ist die Ziel- und Aufgabenstellung der Eingliederungsleistungen wegen § 1 SGB II häufig nicht die unmittelbare Arbeitsmarktintegration, sondern die Herstellung der „Fähigkeit, in Arbeit und Selbsthilfe an der Gesellschaft teilnehmen zu können“ (Luthe 2014: § 5 SGB II, Rz 13). Auch die im Nachrang gem. § 1 Abs. 2 Satz 1 SGB II enthaltene Zielsetzung „unterstreicht das sich aus Art. 1 Abs. 1 GG ergebende Leitbild von der Individualität und Eigenverantwortlichkeit der Persönlichkeit. Die Hilfe muss geeignet und darauf gerichtet sein, den Betroffenen in die Lage zu versetzen, sich selbst zu helfen, letztlich den Zustand der Nichtbedürftigkeit wiederherzustellen“ (Weselski 2012: § 9 SGB I, Rz 36).

Neben Art. 1 GG sind bei der Umsetzung des SGB II noch weitere verfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten. „Wie das SGB III sind auch die Förderleistungen des SGB II gerade für Langzeitarbeitslose Grundlage für die Realisierung ihrer Berufsfreiheit nach Art. 12 GG, da diese Gruppe

ohne Hilfe der staatlichen Gemeinschaft oft nicht oder nur unter Inkaufnahme erheblicher persönlicher Verluste in den Arbeitsmarkt zurückfindet und ihr Arbeitsvermögen realisieren kann“ (Bieback 2014, § 1 SGB II, Rz 6).

Art. 12 GG enthält kein Recht auf Arbeit, soll aber die Selbstverwirklichung durch Arbeit in einem frei gewählten Beruf auf einem frei gewählten Ausbildungs- und Arbeitsplatz absichern sowie Handlungschancen, u. a. zur Sicherung des Lebensunterhaltes durch Einsatz der eigenen Arbeitskraft, eröffnen (vgl. Gagel 2014: § 1 SGB III, Rz 18,21ff.).

Deshalb weist Bieback zu Recht darauf hin, dass wegen der verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 1 und Art. 12 GG die Aufgaben und Zielsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende um „die Ermöglichung einer umfassenden Autonomie und Entwicklung der Person erweitert werden muss“ und eine Ausrichtung der Eingliederungsleistungen auf den Erhalt der Erwerbsfähigkeit und auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu eng ist (vgl. Bieback 2014: § 1 SGB II, Rz 7).

Im folgenden Abschnitt geht es darum, das SGB II daraufhin zu überprüfen, welche Bedeutung die in „Kapitel 1. Fördern und Fordern“ enthaltenen weiteren rechtlichen Rahmenbedingungen für die oben formulierte Ziel- und Aufgabenstellung im SGB II haben.

### 3.2 Der Grundsatz des Forderns und Förderns

Schon an dieser Stelle zeigen sich erste gravierende Widersprüche in der Systematik des SGB II im Hinblick auf die intendierte Aktivierung von Arbeitslosen. Denn der starken Gewichtung von Eigenverantwortung und Fordern fehlt das Äquivalent für das Fördern, auch wenn die Überschrift zu Kapitel 1 mit „Fördern und Fordern“ etwas anderes suggeriert.

§ 2 SGB II ist Programmsatz für den Selbsthilfegrundsatz im Hinblick auf arbeitsuchende Personen und stellt in Abs. 1 Satz 1 den Nachrang staatlicher Leistungen gegenüber privater Selbst-

hilfe heraus. „Damit macht die Vorschrift in unmittelbarem Anschluss an § 1 deutlich, dass das Fordern im SGB II im Vordergrund steht“ (Kador 2013: § 2 SGB II, Rz 1) und von arbeitsuchenden Personen Eigenverantwortung und vor allem Eigeninitiative erwartet wird. „Dieser Gedanke wird in drei Sätzen des § 2 paraphrasiert, die im Wesentlichen dieselbe Aussage transportieren und damit keine gesonderte Regelung treffen. (...) Die Normstruktur des § 2 mit ihren drei inhaltsgleichen Sätzen (...) verdeutlicht aber auch, wie wichtig es dem Gesetzgeber war, die Eigenverantwortung und das Fordern zu betonen“ (Kador 2013: § 2 SGB II, Rz 1).

„Sachlich hat der Gesetzgeber ‚Fördern‘ und ‚Fordern‘ unterschiedlich verbindlich gestaltet. Der umfassenden Obliegenheit zu Eigeninitiativen, deren Nichtbeachtung sanktionsbewehrt ist (§ 31), stehen – wie jenseits der existenzsichernden Geldleistung – keine gesicherten Rechtsansprüche auf passgenaue, ausreichende und erfolversprechende Eingliederungsleistungen gegenüber“ (Berlit 2013b: § 2 SGB II, Rz 4).

Dem entspricht auch, dass Kapitel 1 keine dem Programmsatz des Forderns (Selbsthilfe, Nachrang) entsprechende Regelung zum Fördern enthält. Der Grundsatz des Förderns findet sich außerhalb des Kapitels 1 im leistungsrechtlichen Teil unter § 14 SGB II.

Bei der Anwendung des so prominent platzierten und umfassend formulierten Grundsatzes des „Forderns“ ist zu beachten, „dass das Bild einer Erwerbsgesellschaft, in der der Einzelne seinen Lebensunterhalt durch entsprechende Bemühungen und Aktivitäten sicherstellen kann, angesichts der derzeitigen Lage auf dem Arbeitsmarkt, einer Erosion des Normalarbeitsverhältnisses unter Verbreitung ‚prekärer‘ Beschäftigungsverhältnisse und einem breiter werdenden Niedriglohnsektor empirisch unzutreffend ist. Der umfassende ‚Grundsatz des Forderns‘ greift mit dem Verweis auf ‚alle Möglichkeiten‘ Elemente und Gedanken eines ‚Work-fare-Ansatzes‘ auf, nach dem existenzsichernde Leistungen keine sozialstaatlich gebotene einseitige Gewährung sind, sondern eine Gegenleistung für Aktivitäten der Hilfebedürftigen bilden. Tatsächlich wird kein

synallagmatisches Verhältnis von (existenzsichernder) Leistung und klar definierter ‚Gegenleistung‘ etabliert, sondern der Einzelne in einem einzelfallbezogenen, festzulegenden und auszuhandelnden Maße flexiblen Mitwirkungsobliegenheiten ohne klare Struktur unterworfen. Der Bereich der abzuverlangenden Eigenaktivitäten wird dabei auch in Bereiche erweitert, die zuvor als nicht zumutbar erachtet worden sind“ (Berlit 2013b: § 2 SGB II, Rz 3).

Die Beschreibung der Pflichtenstellung der Leistungsberechtigten in § 2 SGB II enthält eine generalklauselartige Verpflichtung, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen und an einer Eingliederung in Arbeit aktiv mitzuwirken (vgl. Grote-Seifert 2015: § 2 SGB II, Rz 14). § 2 SGB II fordert nicht die direkte Arbeitsmarktintegration, sondern stellt den staatlichen Nachrang gegenüber der privaten Selbsthilfe heraus. Und in diesem Kontext gelten die dargelegten Grundsätze zur Aufgabenstellung und Zielsetzung nach § 1 SGB II mit der Konsequenz, dass im Einzelfall Eigenverantwortung und Selbsthilfe nicht über Mitwirkungspflichten und Sanktionen „gefordert“ werden, sondern durch eine entsprechend differenzierte persönliche Hilfe und Unterstützung eine Förderung erfolgt, die sich gem. § 1 Abs. 1 und Abs. 2 SGB II an der Stärkung der Selbsthilfemöglichkeiten zur Wahrnehmung der geforderten Eigenverantwortung orientiert. Nur damit lässt sich der Menschenwürdegarantie des Artikel 1 GG Rechnung tragen. § 2 SGB II zielt zwar auf die Eingliederung in Arbeit – da, wo dies aus unterschiedlichen Gründen nicht unmittelbar möglich ist, besteht die Aufgabenstellung gem. § 1 SGB II darin, die Leistung darauf auszurichten, z. B. gem. § 1 Abs. 2 Nr. 2 SGB II die Erwerbsfähigkeit einer leistungsberechtigten Person zu erhalten, zu verbessern oder wiederherzustellen.

Dieses Verständnis von „Fordern“ ist gerade bei den Leistungsberechtigten, die wegen individueller Vermittlungshemmnisse nicht unmittelbar in den Arbeitsmarkt integriert werden können, gesetzlich geboten.

### 3.3 Leistungsgrundsätze

Die Leistungsgrundsätze gem. § 3 SGB II verdeutlichen den Vorrang der zu erbringenden Leistungen der Eingliederung in Arbeit gegenüber den staatlichen Transferleistungen, da § 3 Abs. 1 SGB II „ausschließlich und detailliert Grundsätze für die Erbringung von Leistungen zur Wiedereingliederung in Arbeit (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. §§ 14ff.) darlegt, während hinsichtlich der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 i. V. m. §§ 19ff.) in Absatz 3 in einem Satz (nochmals) lediglich der Subsidiaritätsgrundsatz formuliert wird. Dass bei der Gewährung dieser Leistungen auch Aspekte der Menschenwürde oder der Individualisierungsgrundsatz zu berücksichtigen sind, hätte an dieser Stelle angesprochen oder geregelt werden können; der Gesetzgeber des SGB II hat hiermit jedoch – zumindest zunächst – bewusst verzichtet. Die Ausrichtung der Leistungsgewährung an der Menschenwürde findet sich aber nunmehr in § 1 Abs. 1 SGB II“ (Greiser 2013: § 3 SGB II, Rz 1).

Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 SGB II und der Gesetzesbegründung zu § 3 SGB II sind bei der Entscheidung über Leistungen zur Eingliederung in Arbeit „im Einzelfall die Eignung, die beruflichen Neigungen, die individuelle Lebenssituation, die voraussichtliche Dauer der Hilfebedürftigkeit und die Dauerhaftigkeit der Eingliederung in Arbeit zu beachten“ (BT-Drs. 15/1516: 51).

Mit dem in der Gesetzesbegründung explizit genannten Individualisierungsgrundsatz ist damit ein wichtiges Strukturprinzip aus dem Sozialhilferecht auch im SGB II wirksam.

Der Gesetzgeber hat die „Leistungsgrundsätze“ als allgemeine Grundsätze sehr offen und ohne weitere inhaltliche Konkretisierungen formuliert. Intention war wohl, „die Handlungsfreiheit des persönlichen Ansprechpartners bzw. Fallmanagers nach § 14 beim Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen (§ 15) und generell bei der Erbringung von Leistungen nach §§ 16ff. nur wenig einzuschränken“ (Greiser 2013: § 3 SGB II, Rz 1).

Gerade im Hinblick auf den Individualisierungsgrundsatz und die mit dem SGB II intendierte passgenaue Hilfe im Einzelfall über eine



konsensual ausgehandelte Eingliederungsvereinbarung könnte dieser offene Ansatz im Unterschied zu dezidierten Vorgaben über abstrakt-generelle gesetzliche Regelungen wesentlich zielführender sein. Allerdings fehlen dazu wesentliche Prämissen: Zu einem gibt es keine entsprechende gesetzliche Regelung für die Umsetzung über das Fallmanagement, zum anderen ist die Konstruktion der Eingliederungsvereinbarung im SGB II insbesondere mit der Ersetzbarkeit der Eingliederungsvereinbarung durch einen Verwaltungsakt nicht auf einen partnerschaftlichen Aushandlungsprozess auf Augenhöhe ausgerichtet.

„Dies macht aber den Verzicht auf eine inhaltliche Normierung der Leistungsvoraussetzungen durch das Gesetz selbst in § 3 Abs. 1 noch problematischer, wird damit doch der Verwaltung ein immenser Handlungsspielraum übertragen, der gerade nicht mit einer zwingenden Umsetzung durch konsensuales vertragsähnliches Handeln verbunden ist“ (Greiser 2013: § 3 SGB II, Rz 8).

Umso wichtiger ist es auch aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten, dass bei der Umsetzung des SGB II die offene Formulierung des § 3 SGB II nicht dazu führt, dass der Gesetzeszweck und die gesetzlichen Zielstellungen nach § 1 SGB II zur Menschenwürde bei der Ermessensausübung aus dem Blick geraten.

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 SGB II „können“ Leistungen zur Eingliederung in Arbeit erbracht werden. Im Hinblick auf die Rechtsposition der Leistungsberechtigten ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber trotz der hohen Bedeutung und des Vorrangs der Eingliederungsleistungen diese nicht als Rechtsansprüche, sondern in den zentralen Regelungen (§§ 16, 16a SGB II) überwiegend lediglich als Ermessensleistungen ausgestaltet hat (vgl. Meyerhoff 2015: § 3 SGB II, Rz 27).

„Das Ermessen dient dazu, dass die Behörde ausgehend vom Gesetzeszweck und den gesetzlichen Zielvorstellungen (§ 1 SGB II) eine dem Einzelfall angemessene und sachgerechte Lösung findet. Sie hat sich im Rahmen des Zweckes der Ermächtigung zu halten und anhand des konkreten Einzelfalles zu prüfen“ (Münder 2013: § 3 SGB II, Rz 3).

Die Ermessensleistungen können gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 SGB II nur unter der Voraussetzung erbracht werden, dass sie erforderlich sind, d.h. als Eingliederungsleistungen grundsätzlich und objektiv geeignet sind, die Eingliederung in Arbeit zu realisieren.

Das Gesetz selbst enthält keinen Hinweis, wer die Erforderlichkeit der Eingliederungsleistungen im Einzelfall zu beurteilen hat. „Problematisch wird Abs. 1 Satz 1 aber, soweit die Gesetzesbegründung (vgl. BT-Drs. 15/1516: 51) zur Frage der Erforderlichkeit der Eingliederungsleistungen ausführt, diese unterliege der Beurteilung des Fallmanagers. Dies ist insofern problematisch, als das Gesetz den Fallmanager in § 14 Satz 2 nur in der Form des persönlichen Ansprechpartners normiert und dort die Anforderungen an die inhaltliche Qualität des Ansprechpartners gerade offen lässt. Mithin hat der Fallmanager das Gesetz gegenüber dem Leistungsempfänger zu konkretisieren, ohne dass die Rechtsstellung, Qualitätsanforderungen und Aufgaben des Fallmanagers selbst im Gesetz konkretisiert worden sind“ (Greiser 2013: § 3 SGB II, Rz 7).

Die Erforderlichkeit einer Eingliederungsmaßnahme ist als unbestimmter Rechtsbegriff in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar. Dies umfasst damit auch die Überprüfbarkeit der fachlichen Einschätzungen bei der Einzelfallentscheidung (h. M.; Meyerhoff 2015: § 3 SGB II, Rz 31, Greiser 2013: § 3 SGB II, Rz 7, Münder 2013: § 3 SGB II, Rz 5).

In den Gesetzesmaterialien findet sich noch ein weiterer, klärungsbedürftiger Hinweis zu § 3 Abs. 1 SGB II mit dem Satz, die „im Einzelfall erforderliche Leistung soll durch die Eingliederungsvereinbarung unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit konkretisiert werden“ (BT-Drs. 15/1749: 30).

Zum Verhältnis von § 3 SGB II und § 15 Abs. 1 SGB II ist dabei klarzustellen, dass die Umsetzung der Grundsätze des § 3 SGB II und der Zugang der Leistungsberechtigten zu den Eingliederungsleistungen nicht abhängig sind vom Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung.

Denn auch der Abschluss der Eingliederungsvereinbarung ist an Ermessen gebunden („soll“) und kann ggf. nach § 15 Abs. 1 Satz 6 SGB II durch Verwaltungsakt ersetzt werden.

Aufgaben- und Zielstellung gem. § 1 SGB II sind bei der Ermessensausübung ebenso wie die in § 3 Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB II formulierten Kriterien zu beachten. Die Leistungen müssen z.B. für eine Person geeignet sein, d.h. es bedarf einer individuellen Feststellung, ob damit eine erwerbsfähige Person wieder zu einer Beschäftigung kommt. Dementsprechend sind die individuellen Lebensverhältnisse und dabei insbesondere personenbezogene Aspekte und die familiäre Situation, z. B. die Kindererziehung bei einer Entscheidung über Eingliederungsleistungen zu beachten. Auch die Dauer der Hilfebedürftigkeit und die Nachhaltigkeit der Eingliederung sind nach § 3 Abs. 1 Satz 2 SGB II entscheidende Kriterien. „Damit hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung bezogen auf die individuelle Person im Einzelfall festgestellt und festgelegt wird, welche Eingliederungsleistung dazu dient, nicht nur kurzfristig die leistungsberechtigte Person in Beschäftigung zu bringen, sondern eine den Lebensunterhalt sichernde dauerhafte Eingliederung in das Erwerbsleben zu erreichen“ (Münder 2013: § 3 SGB II, Rz 8).

Festzuhalten bleibt, dass es im Verhältnis von § 3 SGB II zu §§ 14 und 15 SGB II die dargelegten Widersprüche gibt, die „Leistungsgrundsätze“ im Gesetz inhaltlich nicht konkretisiert sind, der Individualisierungsgrundsatz zu beachten ist und daher Eingliederungsleistungen wegen § 1 Abs. 1 und Abs. 2 SGB II häufig zur Stärkung der Selbsthilfekräfte und nicht zur unmittelbaren Arbeitsmarktintegration zu erbringen sind.

### 3.4 Leistungsformen

Gemäß § 4 Abs. 1 SGB II werden Leistungen der Grundsicherung in Form von Dienstleistungen, Geldleistungen und Sachleistungen erbracht.

Die ursprüngliche Gesetzesbegründung zu § 4 lautet: „Abs. 1 nennt die Leistungen der Grund-

sicherung für Arbeitsuchende. Die Reihenfolge der Aufzählung entspricht der Gewichtung durch den Gesetzgeber. Im Vordergrund stehen die Dienstleistungen der Agentur für Arbeit zur vorrangig anzustrebenden Eingliederung in Arbeit“ (BT-Drs. 15/1516: 51). In der Gesetzesbegründung zu der im Jahr 2011 erfolgten Änderung des § 4 SGB II finden sich folgende Aussagen: „§ 4 Abs. 1 benennt die Formen, in denen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erbracht werden können. Auf die beispielhaften Erläuterungen in der bisherigen Fassung wird nunmehr verzichtet. Dennoch gehören die Information, Beratung und umfassende Unterstützung auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu den Aufgaben der persönlichen Ansprechpartner und -innen und der Leistungssachbearbeiter und -innen (§§ 13-15 SGB I). Die Beratung ist auf das gesamte Leistungsspektrum der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu erstrecken“ (BT-Drs. 17/3404: 91).

Auch die Kommentierungen zu § 4 SGB II beschränken sich im Wesentlichen auf Verweise zu § 11 SGB I. Die Gesetzesbegründung dazu ist ebenfalls wenig aufschlussreich. Danach sind unter Dienstleistungen alle Leistungen zu verstehen, die eine Tätigkeit beinhalten, ohne dass es sich um Zahlung von Geld oder die Hingabe (oder Zurverfügungstellung) von Sachen handelt (vgl. BT-Drs. 7/686: 24). Die Kommentierungen wiederholen entweder diese Negativabgrenzung zu Geld- oder Sachleistungen (vgl. z.B. Greiser 2013: § 4 SGB II, Rz 6, Kreutz 2009: 323 mit weiteren Nachweisen) oder enthalten sehr allgemeine Definitionen wie z.B. folgende: „Dienstleistungen im sozialrechtlichen Sinne sind alle Formen der persönlichen Hilfe und Betreuung, die besonders auf die individuelle Bedarfslage des Leistungsempfängers auszurichten sind“ (Mönch-Kalina 2012: § 11 SGB I, Rz 37 mit weiteren Nachweisen).

Während die bis 2011 geltende Fassung des § 4 SGB II in Abs. 1 Nr. 1 beispielhaft Information, Beratung und Unterstützung durch eine/n persönliche/n Ansprechpartner\_in mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit als Formen der Dienstleistung enthielt, verzichtet die aktuelle Gesetzesfassung sowohl auf die beispielhaften Erläuterun-

gen als auch einen Hinweis auf die Akteur\_innen. Anhaltspunkte finden sich lediglich in der Gesetzesbegründung mit dem Hinweis auf die „Aufgaben der persönlichen Ansprechpartner“. Vor welchem konzeptionellen Hintergrund diese Änderung erfolgt ist, bleibt aber offen.

Wichtig sind zwei Feststellungen: Die Dienstleistungen sollen nach der Gesetzesbegründung im Wesentlichen von den persönlichen Ansprechpersonen erbracht werden und § 4 SGB II enthält keine Zielvorgabe zur unmittelbaren Arbeitsmarktintegration, sondern ist offen formuliert.

Zwar geht es in § 4 SGB II lediglich um die Form der Leistungen, aber vor dem Hintergrund, dass mit dem SGB II in bewusster Abkehr vom bevormundenden Ansatz des traditionellen Wohlfahrtsstaates mit seinem Über- und Unterordnungsverhältnis im Konzept des aktivierenden Sozialstaates Orientierung an der Kundschaft mit einer Vertragsbeziehung zwischen Verwaltung und Kundschaft zur Produktion von modernen Dienstleistungen zur Aktivierung ein konstitutives Element ist, hat diese Leistungsform eine zentrale strategische Bedeutung. Umso erstaunlicher ist es, dass weder im Gesetzgebungsverfahren noch in der Fachliteratur das Problem auch nur ansatzweise thematisiert wurde bzw. wird, wie diese Dienstleistungen im SGB II zu produzieren sind. Dies ist umso unverständlicher, da soziale Leistungen einschließlich der Eingliederungsleistungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht mehr Ausdruck einer einseitigen sozialstaatlichen Verpflichtung zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit sind, sondern Gegenleistung für die von den Leistungsberechtigten zu erbringenden Aktivitäten.

Gerade unter dem Gesichtspunkt, dass das SGB II die rechtlichen Rahmenbedingungen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt schaffen soll, ist nicht nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber nicht erkennen lässt, welche inhaltlichen und konzeptionellen Vorstellungen er mit diesen Dienstleistungen und deren Produktion verbindet.

### 3.5 Zwischenergebnis

Als Erstes ist festzuhalten, dass ein arbeitsmarktzentrierter Aktivierungsansatz zur unmittelbaren Eingliederung in Arbeit weder den verfassungsrechtlichen noch den sozialgesetzlichen Vorgaben entspricht. Die in § 1 SGB I und § 1 SGB II normierten Aufgaben- und Zielsetzungen gebieten sowohl in Bezug auf die Umsetzung der Menschenwürdegarantie nach § 1 Abs. 1 SGB I und § 1 Abs. 1 SGB II als auch der Bedeutung der Eigenverantwortung nach § 1 Abs. 2 SGB II im Hinblick auf die Perspektive einer Integration in den Arbeitsmarkt in vielen Fällen zunächst eine umfassende individuelle Förderung der persönlichen Entwicklung und Autonomie der Arbeitssuchenden.

Damit ist auch die Frage nach der „sozialen“ Ausrichtung des SGB II geklärt: Die Leistungen gem. § 16a SGB II sind integraler Bestandteil dieser Aufgaben- und Zielsetzung und dienen dazu, die Eigenverantwortung von Arbeitssuchenden ganzheitlich und umfassend zu fördern, indem ihre Autonomie und Persönlichkeit gestärkt werden. Häufig sind auch vorrangige Sozialleistungen für diese Zielsetzung in Anspruch zu nehmen.

Es gibt daher nicht nur keine gesetzlichen Hürden für die Umsetzung des „Capability Approach“ oder einer „Arbeitsmarktpolitik der Befähigung“ (Knuth 2015: 3), vielmehr entspricht dieser Ansatz konzeptionell der oben dargelegten, rechtlich vorgegebenen Aufgaben- und Zielsetzung des SGB II.

Bei einer rechtskonformen Anwendung von § 1 SGB II hat auch der Grundsatz des Forderns nach § 2 SGB II bei Vorliegen von individuellen Vermittlungshemmnissen in vielen Fällen zunächst zu einer umfassenden Förderung zur Stärkung der Selbsthilfemöglichkeiten zu führen und nicht zu einer Ausrichtung der Hilfe auf eine unmittelbare Integration in den Arbeitsmarkt.

Die sehr offen formulierten Leistungsgrundsätze nach § 3 SGB II in Verbindung mit dem Individualisierungsgrundsatz sind bei der Leistungsgewährung u. a. an der Menschenwürdegarantie auszurichten und erfordern im Einzelfall



nicht zwingend eine unmittelbare Integration in den Arbeitsmarkt, sondern persönliche Hilfen zur Stärkung der Selbsthilfemöglichkeiten.

Obwohl das SGB II ein Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ist, enthält es

keine Regelungen zur „modernen“ und inhaltlichen Ausgestaltung und zu den „Produktionsbedingungen“ dieser neuen Dienstleistungen als zentralen Elementen des SGB II.

## 4. Arbeitsmarktdienstleistungen heute – Anspruch und Wirklichkeit

Im Zuge der internationalen Diskussion um „Aktivierung“ und „Individualisierung“ wurde von vielen Autor\_innen verdeutlicht, dass die tradierten Strukturen der mit der Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik betrauten Verwaltungen grundlegend verändert werden müssten, um die mit diesen Begriffen verbundenen Aufgabenstellungen bewältigen zu können (vgl. exemplarisch van Berkel 2013). Im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses hat die „Kommission moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ diese Kritik aufgegriffen und programmatisch Eckpunkte für eine den Zielsetzungen von „Aktivierung“ angemessene Ausgestaltung von Dienstleistungen formuliert. Wie in Kapitel 3 gezeigt wurde, blieben die Aussagen jedoch vage und wurden auch im Gesetz selbst nicht zureichend präzisiert.

Gleichwohl können aus der sozialwissenschaftlichen Diskussion um „personenbezogene soziale Dienstleistungen“ und speziell um die Handlungsform „Case Management“ Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Ansprüche an Dienstleistungen zu stellen sind, die die in Kapitel 3 diskutierten gesetzlichen Vorgaben einzu lösen in der Lage wären (vgl. 4.1). Aus Spezialvorschriften des SGB II zu Eingliederungsleistungen (§§ 14 und 15 SGB II) lassen sich hierzu weitere Anhaltspunkte gewinnen (vgl. 4.2). Allerdings zeigt ein Überblick über vorliegende empirische Untersuchungen zur Praxis der Aktivierung eine deutliche Lücke zwischen diesen fachlichen und rechtlichen Ansprüchen und der Wirklichkeit (vgl. 4.3).

### 4.1 Das Konzept „Dienstleistungsproduktion“

Dienstleistungen wie z. B. Beratung tragen dazu bei, Teilhabechancen von Menschen in verschiedenen Lebensbereichen zu erweitern. Eine zen-

trale Bedeutung kommt dabei dem zu, was in der Regierungsbegründung zum SGB II „Fallmanagement“ genannt wird (vgl. BT-Drs. 15/1516). Denn wenn die einzelnen Dienstleistungen, von Beratung für Schuldner\_innen über Kinderbetreuung bis hin zur Jugendhilfe und zu Gesundheitsleistungen, nicht hinreichend zugänglich oder nicht individuell zugeschnitten sind, wird Fallmanagement als eine besondere Leistung benötigt, um Teilhabechancen zu realisieren. Dies ist systematisch auch deshalb notwendig, weil es im deutschen Sozialleistungssystem keine Institution gibt, die den gesetzlichen Anspruch „umfassender Betreuung und Unterstützung“ (§§ 14, 16a SGB II) auf sich alleine gestellt realisieren könnte. Vielmehr trifft die subjektive Lebensführung, die „umfassend“ gestützt werden soll, auf ein politisch und administrativ zersplittertes Leistungsangebot, das Lebenswelten parzelliert und segmentiert, um sie „bearbeitbar“ zu machen. „Personen“ werden so von unterschiedlichen Institutionen als unterschiedliche „Fälle“ wahrgenommen und verlieren auf diese Weise nur allzu leicht ihren Subjektstatus.

Wie im Zuge der Forschung zur „Dienstleistungsproduktion“ festgestellt werden konnte, ist dieser Subjektstatus allerdings eine zentrale Voraussetzung für die Erbringung der Dienstleistung selbst (vgl. Gartner/Riessman 1978, Badura/Gross 1976). Im Folgenden werden im Rückgriff auf die internationale Debatte zur „Produktion sozialer Dienstleistungen“ deren zentrale Elemente, das „Erbringungsverhältnis“ und der „Erbringungskontext“ herausgearbeitet, um im anschließenden Abschnitt die Realität der Erbringung von Dienstleistungen im Kontext des SGB II näher zu betrachten.

Die sozialwissenschaftliche Diskussion zur „Dienstleistungsarbeit“ hat in ähnlicher Weise wie die betriebswirtschaftliche einige Spezifika der Dienstleistungsproduktion benannt und sich

dabei vor allem auf die Bedeutung der Kooperation bzw. „Ko-Produktion“ zwischen Leistungserbringer\_innen und -adressat\_innen für die Erbringung personenbezogener Dienstleistungen konzentriert.<sup>5</sup> „Der Kunde oder Klient muss sich – aktiv oder passiv – am Produktionsprozess beteiligen, er muss mitmachen. Dieses Mitmachen reicht vom Stillhalten beim Friseur (...) bis hin zu Dienstleistungen, in denen der Klient praktisch die Hauptarbeit übernehmen muss und der Produzent in die Rolle des mehr oder weniger passiven Zuhörers und Deuters gerät“ (Badura/Gross 1976: 69).

Bei personenbezogenen Dienstleistungen fallen Produktion und Konsum der Leistung zusammen (Uno-actu-Prinzip); sie sind nicht speicherbar, stellen auch kein „Produkt“ im materiellen Sinne, sondern stets einen Prozess dar. Die Qualität der Dienstleistung hängt deshalb in hohem Maße von der persönlichen Interaktion zwischen den Personen, die Leistungen anbieten, und der Kundschaft ab: „Das Aufeinandertreffen von Produzent und Kunde im Gespräch, im Umgang in der face-to-face-Beziehung, weckt schlagartig Ebenen der zwischenmenschlichen Beziehung, die in der industriellen Sachgüterproduktion, mit getrennter Produktion und Konsumation verschwinden mussten: Unmittelbarkeit, gegenseitige Rücksichtnahme, Leiblichkeit und Gefühle, aber auch wechselseitige Kontrolle“ (Badura/Gross 1976: 69f.).

Innerhalb der Leistungsbeziehung gelten somit die Regeln alltäglicher Kommunikation, die allerdings häufig durch spezielle institutionelle Routinen und Abläufe „überformt“ sind. Trotz dieser Modifikation kann in der Erbringung einer personenbezogenen Dienstleistung nicht grob gegen alltägliche „Umgangsformen“ verstoßen werden, ohne Irritationen hervorzurufen und damit eventuell die Basis der Kooperation zu gefährden. Leistungserbringer\_innen und -adressat\_innen begegnen sich auf konsensualer Basis, die im Leistungsprozess auftretenden Asymmetrien sind beiderseitig gewollt bzw. akzeptiert.

Das Ergebnis der Dienstleistung ist damit in hohem Maße bedingt durch die Kooperationsfähigkeit und Kooperationswilligkeit der adressierten Personen; Konsument\_innen sind nicht nur „Nachfragende“, sondern gleichzeitig Teil des Produktionsprozesses der Leistung: „Input und Kooperation/Nicht-Kooperation von Seiten des Konsumenten beeinflussen die Qualität der Gesamtleistung bzw. sie wird überhaupt erst zu einer Leistung durch die Zusammenarbeit“ (Oppen 1995: 22). Die Kundschaft sind somit ko-produzierende Personen, ohne deren Beteiligung vielleicht ein Leistungsangebot, aber keine Leistung zustande kommt: „Schüler und Studenten sind zum Beispiel nicht nur Konsumenten der Dienstleistung, d.h. der Bildung, sondern sie sind gleichzeitig ein Produktionsfaktor. Ebenso sind Patienten ein Produktionsfaktor bei der Wiederherstellung ihrer Gesundheit“ (Gartner/Riessman 1978: 105).

Schaarschuch spitzt diesen Gedanken zu, indem er den Inhalt eines Teilbereichs personenbezogener Dienstleistungen näher betrachtet. Erziehung, Bildung, Beratung, Therapie sind Dienstleistungen, die auf Veränderungsprozesse bei der Kundschaft oder der Klientel abzielen. Diese muss sich deren Inhalte aneignen, „zu eigen machen“ und damit an sich selbst, eigenen Gedanken oder Gefühlen etwas Neues schaffen. Die aktive Veränderung ist somit Aufgabe der Klientel, die zu den eigentlichen Produzent\_innen wird, die Dienstleister\_innen unterstützen diesen Prozess. Damit wird das Verhältnis Produzierende-Ko-Produzierende neu austariert: „Im Erbringungsverhältnis der sozialen Dienstleistung ist das aktiv sein Leben verändernde Subjekt hingegen der primäre Produzent. Soziale Arbeit dient hier dem Produktionsprozess der Subjektwerdung ihrer Klienten, ist dieser systematisch nachgeordnet, und kommt als Dienst-Leistung auf ihren Begriff“ (Schaarschuch 1999: 554).

Unabhängig davon, wie die Relationierung je nach Inhalt der Dienstleistung aussehen mag, Professionelle und Kundschaft bzw. Klientel ste-

5 Einen guten Überblick über verschiedene Theorieangebote gibt Klatetzki (2003).

hen zueinander in einem „Erbringungsverhältnis“, das von der Handlungslogik persönlicher Interaktion gekennzeichnet ist. Diese Handlungslogik kann – kommunikationstheoretisch fundiert – für verschiedene institutionelle Interaktionssituationen rekonstruiert (vgl. hierzu ausführlich den Endbericht zum Modellprojekt „Sozialbüros“, MASQT 2000) und diverse Handlungsformen unterschieden werden (Beratung, Therapie, Information, Case Management). Der „Produktionsprozess“, der durch das Erbringungsverhältnis definiert werden kann, ist somit institutionell „eingebettet“.

Jede Dienstleistung steht in einem bestimmten, institutionell geprägten „Erbringungskontext“, soziale Dienstleistungen werden meist in einem „öffentlichen“, d.h. gesetzlich stark reglementierten Kontext erbracht. Diese Art von Dienstleistungen ist dann Arbeitsresultat der „Street Level Bureaucracy“, einer durch „Publikumskontakt“ gekennzeichneten öffentlichen Verwaltung. Mit diesem Begriff bezeichnet der amerikanische Organisationssoziologe Michael Lipsky Organisationen, die eine spezifische Art von Dienstleistungen erbringen, nämlich Dienstleistungen, die gesellschaftlich und politisch bedeutsam sind und deshalb vom Staat – meist auf gesetzlicher Grundlage – bereitgestellt werden (vgl. Lipsky 1980). Er charakterisiert sie mit folgenden Merkmalen:

- Die Organisationsaktivitäten sind von den Aktivitäten der Mitarbeitenden abhängig, die die Leistungen unmittelbar erbringen. Deren Tun oder Nicht-Tun hat Folgen für die öffentliche Wahrnehmung der Leistungsfähigkeit der Organisation.
- Die Beobachtbarkeit dieser Aktivitäten ist stark eingeschränkt, sie sind nicht vollständig zu dokumentieren.
- Die Informationen über Aktivitäten und Adressat\_innen werden durch die Mitarbeitenden selbst gewonnen, d.h. diese bestimmen über die Dokumentation ihres Tuns und damit darüber, was festgehalten wird und was nicht.
- Die Beziehungen zwischen den Leistungserbringenden und den Leistungsadressat\_innen sind kontextabhängig und wenig standardisierbar.
- Trotz der Einbindung in Hierarchien verfügen die Mitarbeitenden über ein erhebliches Macht-

potenzial, da ihr Handeln entscheidend ist für die Erfüllung gesellschaftlicher Ansprüche, gleichzeitig aber nicht vollständig kontrolliert werden kann.

In der Summe dieser Merkmale erhält das Personal an der „front line“ der Bürokratie erhebliche Handlungsautonomie, die dazu führen kann, dass staatliche sozialpolitische Programme durch die „Praxis“ und über die Interaktion erheblich über- und verformt werden können. Damit existiert ein latentes oder offenes Spannungsverhältnis zwischen der (für die Realisierung der Dienstleistung notwendigen) Handlungsautonomie einerseits und der Steuerungsnotwendigkeit in Organisationen andererseits (vgl. Scott 2003 und Hasenfeld 2010a und b) – was ein beständig umkämpftes Konfliktfeld öffnet. Dieses Spannungsverhältnis ist kaum aufzulösen, denn die Besonderheit personenbezogener Dienstleistungen besteht darin, dass standardisierte Vorgaben, seien es Regeln oder Programme, meist nicht zureichend sind, um das individuelle Handeln anzuleiten. Das durch den Alltag in der Organisation geprägte „professionelle Selbst“ erbringt vielmehr eine Transformationsleistung von Regeln und Standards in praktisches Handeln und stützt sich dabei auf z.T. in langjähriger Arbeit gewonnene „praktische Orientierungen“, deren Bedeutung Hasenfeld folgendermaßen beschreibt: Sie reduzieren die Ungewissheit, bieten konsistente, „bewährte“ Handlungsabläufe an und verschaffen Handlungsrationalität und -begründung im Hinblick auf den Umgang mit der Klientel (vgl. auch Hasenfeld 1983: 119, Fried 2003).

Bedeutsam werden diese „praktischen Orientierungen“ angesichts eines für personenbezogene Dienstleistungen typischen situativen Handlungsdruckes: Es muss „praktische Lösungen“ für alle auftretenden Probleme geben, auch wenn diese nicht vorhersehbar waren. Die Qualität der Dienstleistung zeigt sich an ihrer Flexibilität in diesen „Ausnahmezuständen“. Die konkrete Dienstleistung ist somit das Ergebnis eines beständigen „Kampfes“ der Beschäftigten mit den institutionellen Regeln und den Arbeitsbedingungen einerseits, den Leistungsadressat\_innen (Kundschaft, Klientel etc.) andererseits. Mitarbeitende und Manager\_innen nutzen ihr gemeinsa-

mes Wissen und ihre Einstellungen, kombinieren sie mit den zugänglichen Ressourcen – manche durch politische Auflagen, andere durch organisatorische Konditionen und noch weitere, die entwickelt wurden – und wandeln diese um in eine Reihe von Handlungen für die Arbeit mit ihrer Klientel (vgl. Hasenfeld 2010b).

Die Beschäftigten lösen somit die Widersprüche, mit denen sie in ihrem Arbeitsalltag konfrontiert sind, „praktisch“ und schaffen neue Dienstleistungsrealitäten, die mehr oder weniger vom institutionellen „Programm“ abweichen. Hasenfeld beschreibt, „dass Angestellte ihre Entscheidungsspielräume nutzen, um die Organisationsregeln zu modifizieren und anzupassen, womit sie akzeptable bearbeitbare Lösungen finden wollen. Sie experimentieren mit verschiedenen Ansätzen. Sie interpretieren die vorhandene Situation, um ihren eigenen zuvor erdachten Annahmen über die Klientel, deren Probleme und die gewünschten Lösungen zu entsprechen. Sie beraten sich mit ihren Kollegen und suchen deren Bestätigung. Wegen ihrer umfassenden Entscheidungskompetenz gibt ihnen die ‚Logik‘ der Situation auch die Möglichkeit, ihre persönlichen Werte und Interessen auszudrücken und Lösungen anzuwenden, die ihnen lohnend oder weniger kostspielig erscheinen. Ebenso finden Angestellte, dass sie zwischen mehrdeutigen und widersprüchlichen moralischen Annahmen und Werten abgleichen und verhandeln müssen. Um ihre Handlungen zu rationalisieren, konstruieren Angestellte ihre Klienten moralisch nach den Annahmen, die sie über sie treffen“ (vgl. Hasenfeld 2010b: 418, Übersetzung Reis/Siebenhaar).

Die konkrete Ausgestaltung der Ko-Produktion hängt somit auf der Seite der Institution sowohl von organisationalen wie von professionellen (und z. T. persönlichen) Faktoren ab. Deshalb bergen Dienstleistungen wie Beratung oder Fallmanagement das Potenzial in sich, die persönlichen Umsetzungsfaktoren von Menschen positiv zu beeinflussen, damit diese ihre Teilhabechan-

cen wahrnehmen können – ob sie dieses Potenzial auch entfalten, ist eine zweite, empirisch zu beantwortende Frage.

#### 4.2 Fallmanagement – die „moderne Dienstleistung“<sup>6</sup>

Im rechtlichen Rahmen des SGB II werden unterschiedliche Dienstleistungen erbracht, von der Bearbeitung von Anträgen über die Zahlbarmachung von materiellen Leistungen bis zur Arbeitsvermittlung. Dabei sind besonders die Dienstleistungen von Interesse, auf die der Begriff „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zielt, nämlich Leistungen, die „individuell zugeschnitten“ die Eingliederung in Erwerbstätigkeit vorbereiten bzw. realisieren sollen. Und hierunter gilt das besondere Interesse dem Fallmanagement, zu dessen Inhalt die Regierungsbegründung folgende Formulierung fand: „Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Kernelement der neuen Leistung soll deshalb das Fallmanagement sein. Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben; darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert“ (BT-Drs. 15/1516: 44).

Im SGB II selbst und auch nach Verabschiedung des Gesetzes haben es der Gesetzgeber wie auch das zuständige Bundesministerium versäumt, nähere Angaben zu Organisation, Konzeption oder Methodik des „Fallmanagements“ zu machen. Dies führt in der Praxis zu einer Vielfalt konzeptioneller und organisatorischer Lösungen und zu einer Fülle teilweise fantasievoller unterschiedlicher Bezeichnungen für ein und dieselbe Tätigkeit (vgl. FH Frankfurt/infas/WZB 2008).

Seit Mai 2004 liegen Empfehlungen des Deutschen Vereins (vgl. NDV 2004) und seit Mai

6 Im Folgenden wird immer dann der Begriff „Fallmanagement“ verwendet, wenn vom SGB II die Rede ist, während das dahinter liegende Konzept als „Case Management“ bezeichnet wird. Ausführlich zum Fallmanagement Göckler (2012) und Reis/Hobusch/Kolbe (2011).

2005 ein Handlungskonzept „beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“ (Arbeitskreis 2005) vor, die zwar nicht verbindlich sind, jedoch der Praxis eine Orientierung geben. Allerdings grenzt das „beschäftigungsorientierte Fallmanagement“ den Personenkreis seiner potenziellen Adressat\_innen in einer Weise ein, die vor dem Hintergrund der Überlegungen in Kapitel 3 rechtlich überprüft werden müsste. Im Jahre 2009 legte der Deutsche Verein neue Empfehlungen vor, in denen insbesondere die Bezüge des Fallmanagements zur kommunalen Sozialplanung hervorgehoben wurden (vgl. Deutscher Verein 2009). Diese Dokumente sehen, wie auch die meisten wissenschaftlichen Beiträge (vgl. z.B. Göckler 2012 und Reis/Hobusch/Kolbe 2011), Fallmanagement als eine auf das Feld der Beschäftigungsförderung bezogene Variante des „Case Managements“ an. Dieses soll nun näher beschrieben werden.

Die Kernelemente des Case Managements benennen eine Definition der „Case Management Society of America“. Sie fasst Case Management „als einen kooperativen Prozess, in dem Versorgungsangelegenheiten und Dienstleistungen erhoben, geplant, implementiert, koordiniert, überwacht und evaluiert werden, um so den individuellen Versorgungsbedarf eines Patienten mittels Kommunikation und verfügbarer Ressourcen abzudecken“ (CMSA 1995: 69). Case Management enthält somit die persönliche Interaktion als ein zentrales Element und setzt demzufolge ein funktionierendes „Arbeitsbündnis“ zwischen Case Manager\_in und Klient\_in voraus. Im Unterschied zur klassischen Einzelfallhilfe in der Sozialen Arbeit wird dies ergänzt um die Koordination von Sach- und Dienstleistungen als ein zweites Element. Hilfe wird überwiegend nicht direkt erbracht, sondern vermittelt. Damit diese Vermittlung aber optimal erfolgt, ist ein professionell gestalteter interpersoneller Prozess nötig, der die Case Managerin oder den Case Manager zum „Insider-Experten“ (Lamb/Stempel 2000: 166) macht, d.h. zu einer Person, die sowohl die Binnenperspektive der Klientin oder des Klienten wie die Außenperspektive des Versorgungssystems einnehmen und beide Perspek-

tiven vermitteln kann. Gegenstand des Case Managements ist es auch – dies stellt die zweite wichtige Dimension der zitierten Definition dar – nicht nur professionelle Dienstleistungen zu erschließen, sondern Unterstützungsnetzwerke in der „Lebenswelt“ der Klient\_innen zu identifizieren und zu aktivieren, d.h. „Netzwerke“ auf verschiedenen Ebenen zu knüpfen und für den Einzelfall nutzbar zu machen. Dies beinhaltet eine planerische und manageriale Ausrichtung des Case Managements, die allerdings stets die Bedarfslage im Einzelfall berücksichtigen muss.

Das Charakteristikum der „persönlichen Interaktion“ teilt Case Management mit der kommunikativen Handlungsform „Beratung“ (vgl. MASQT 2000). Deren wesentliche Elemente sind in der Literatur immer wieder herausgearbeitet worden (für einen Überblick vgl. Nestmann/Engel/Sickendiek 2004a, McLeod 2004): Konstitutiv ist zum einen die Asymmetrie von Expert\_innen (im weitesten Sinne) und Laien, zum anderen die „Orientierung“ und „Unterstützung“, die erstere bei konkreten Problemen geben. Eine Gemeinsamkeit aller Beratungssituationen ist die Ausgangslage der ratsuchenden Personen: Sie sind, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, verunsichert, suchen eine Orientierung, teilweise einen praktischen „Rat“ als Entscheidungshilfe für ihr weiteres praktisches Handeln. Das hat Auswirkungen auf die Anforderungen, die sie an den Rat stellen: „Das Ratbegehren der Klienten lässt sich mit Fakten- und Erfahrungswissen allein nicht befriedigen. Die Klienten sind immer (...) auf der Suche nach einer anderen Art von Wissen, nach Deutungswissen, das ihnen hilft, widersprüchliche Sachverhalte und Optionen abzuwägen, Relevanzen zu erkennen und in ihrer Lebenswelt Prioritäten zu setzen“ (Bergmann u. a. 1998: 183). Beratung ist somit mehr und anderes als „Information“, weist vielmehr klar darüber hinaus: „Beratungsbedarf entsteht heute durch eine Überfülle an Informationen – an Informationen, deren Gültigkeit in Frage steht, weil (...) sie (...) in ihrer Bedeutung für den vorliegenden Fall nicht eingeschätzt werden können“ (Bergmann u. a. 1998: 208). „Information“ setzt unspezifisch an den Adressat\_innen an, sie muss u. U. rückver-



mittelt werden an individuelle Problemstellungen, um tatsächlich greifen zu können.

Die beratende Person nimmt ihre Expertenrolle an der Stelle zurück, wo es um die praktische Entscheidung geht. Die trifft nicht die beratende, sondern die ratsuchende Person, im Sinne einer „Moral des ‚Hilf Dir selbst‘, die den Einzelnen zum Verantwortlichen für sein Leben erklärt und ihn mit der Forderung konfrontiert, selbst etwas aus seinem Leben zu machen“ (Bergmann u. a. 1998: 213). Nicht die Inanspruchnahme von Beratung ist zwangsläufig freiwillig, aber die Umsetzung des Rats in die Tat. Ein strukturelles Merkmal von Beratung besteht somit darin, dass sie über sich selbst hinausweist, Bezug nimmt auf die Lebenspraxis der ratsuchenden Personen außerhalb der „Sonderwelt Beratung“. Die Qualität der Bezüge gibt Auskunft über die Qualität (den „Erfolg“) der Beratung, allerdings vermittelt über die Handlungskompetenz der ratsuchenden Personen. Beratung verändert nicht den Kontext, nimmt nicht die Entscheidung, die „Tat“ ab, sondern soll ratsuchenden Personen dazu verhelfen, den Kontext selbst zu verändern. Alleine sie entscheiden über die Praktikabilität des Beratungsergebnisses, indem sie es in ihren Alltag transformieren – oder eben nicht.

Case Management ist aber mehr und anderes als „Beratung“. Dies zeigt sich bereits daran, dass der Aspekt der „Planung“ weitaus ausgeprägter ist als in den allermeisten Beratungssituationen. Hilfepläne sind konkret, detailliert, meist verschriftlicht. Und sie zielen auf Einlösung. Die Interaktion zwischen ratsuchenden Personen und Fachkräften endet nicht mit der Beendigung des Gesprächs, vielmehr ist der Kontakt längerfristig, die „Zukunft“ steht nicht alleine zur Disposition der ratsuchenden Personen, vielmehr wird diese Zukunft im Rahmen des Case Managements gemeinsam geplant. Neben der Ableitung von Art und Umfang der Leistungen soll der Hilfeplan die Spezifikation der zukünftig zu erbringenden Hilfen enthalten und zudem durch die Verpflichtung zur Überprüfung und Fortschreibung Veränderungen aufnehmen und ggf. in weitere Planungen umsetzen.

Während Beratung also dadurch gekennzeichnet ist, dass sie die Entscheidung über die Zukunft den Ratsuchenden überlässt und demzufolge in ihren Wirkungen über die Beratungssituation selbst hinausweist, versucht Case Management diese Wirkungen zum (optimalerweise) gemeinsam zwischen beratender und ratsuchender Person geplanten Resultat eines Interaktionsprozesses zu machen. Es ist nicht alleine die Angelegenheit von Ratsuchenden, Beratungsergebnisse, also Kommunikation, in Aktivitäten umzusetzen (oder es eben bleiben zu lassen), sondern diese Transformation erfolgt im Rahmen eines (mehr oder minder formalisierten) Verfahrens unter beiderseitiger Kontrolle. Hierüber realisiert sich die (freiwillige) Selbstverpflichtung der Ratsuchenden, im Rahmen ihres Entscheidungsrechts getroffene Vereinbarungen auch einzuhalten.

Case Management gewinnt als eigenständige Handlungsform somit seine Kontur durch den Aspekt der konkreten Planung künftiger Handlungen; es ist verbindlicher als Beratung, Abweichungen von der Planung werden identifiziert und gemeinsam thematisiert und können zu einer Modifikation führen (Koordinationsmethodologie). Hinzu kommt die Verantwortung für die Umsetzung der Planung, d. h. die Bereitstellung bzw. Vermittlung der Angebote, die in der Hilfeplanung als geeignet ausgewählt wurden (Koordinationsleistung). Bereits hier zeigt sich, dass Case Management systematisch auf Kooperation angewiesen ist (vgl. 5.2.2).

Case Management erschöpft sich demnach nicht in Beratung und Hilfeplanung, besteht vielmehr auch in der Realisierung der Planung, dem „Linking“ bzw. der Leistungssteuerung. Case Management wird – auf eine Formel gebracht – über die gezielte Kombination von Interaktion, dem Einsatz einer Koordinationsmethodologie (Zielfindung und Hilfeplanung) und einer tatsächlichen Koordinationsleistung (Leistungssteuerung) realisiert.

Damit verschiebt sich der Handlungskern des Case Managements von der Interaktion mit den Hilfesuchenden im Rahmen einer „helfenden Beziehung“ hin zur Organisation von Hilfeleistungen, die sich zwar im Einzelfall bewähren

muss, aber unabhängig von konkreten Fällen geplant werden kann. Die Logik der Handlungsform „Case Management“ ist damit – im Gegensatz zur Handlungsform „Beratung“ – sowohl von den Strukturelementen der Interaktion zwischen Personen geprägt wie auch von denen der Aushandlung zwischen den „Systemlogiken der Dienstleistungsanbieter einerseits und der Lebensweltlogik der Klienten mit ihren spezifischen Nöten und Problemen andererseits mit der Absicht, bedarfsgerechte Versorgung ökonomisch vertretbar sicherzustellen“ (Galuske 1998: 184).

Trotz dieser Verschiebung stellen die Individualisierung der Leistung und damit der Personenbezug zentrale Elemente des Case Managements dar, so dass die Perspektive der Adressat\_innen im Sinne des Befähigungsansatzes immer gewahrt werden muss.

In der Besonderheit des Case Managements wird eine gewisse Widersprüchlichkeit offenbar. Über die Leistungssteuerung ist die Case Managerin bzw. der Case Manager nicht mehr alleine der Kundschaft zugewandt, sondern er versucht in der Logik der Aushandlung mehrere Rollen miteinander in Einklang zu bringen: „In beratender Funktion ist es die Aufgabe des Unterstützungsmanagers, dem Klienten beizubringen, was er wissen muss, um für sich selber ein Netzwerk an Ressourcen zu entwickeln und sich diese Hilfesquellen auch zu erhalten. Zum anderen ist der Case Manager Koordinator, indem er Pläne entwickelt und Abstimmung von Bedarf und Hilfeleistung vorantreibt. Zum Dritten tritt er als Anwalt des Klienten auf“ (Galuske 1998: 187).

Diese Differenzierung unterschiedlicher Rollenelemente beinhaltet einen (teilweise latenten) Widerspruch. Denn die Rolle des Koordinators schließt ein, dass im Prozess der Hilfestellung auch die Ansprüche der Anbieter\_innen von Dienstleistungen zu berücksichtigen sind, die durchaus quer zu den Bedürfnissen der Klientel stehen können. Orientierungspunkte sind somit nicht alleine Ratsuchende, denen das Entscheidungsrecht überlassen wird, sondern je nach Erbringungskontext auch die Interessen der Anbietenden und Kostenträger. Dieser Umstand macht u.U. mediative Aktivitäten notwendig, d.h. ein Abstimmungsgespräch, in dem die Be-

riedigung von Bedürfnissen in Bezug gesetzt wird zu knappen Ressourcen.

Case Management stellt somit eine Handlungsform dar, die von einer strukturellen Ambivalenz geprägt ist. Zwischen den Bedürfnissen der Klientel, die Gegenstand von Hilfeplanung sind und den (knappen) Ressourcen, die eine Realisierung des Planes ermöglichen oder verhindern, muss die Case Managerin bzw. der Case Manager vermitteln, moderieren, eine Entscheidung treffen.

Diese Widersprüche werden dann verschärft, wenn – wie im SGB II – die Entscheidungsfreiheit der Kundschaft eingeschränkt und zumindest „in den Köpfen“ ein Sanktions-Szenario präsent ist.

Dieser strukturelle Widerspruch kann nicht einfach aufgelöst werden – weder ist es der Fallmanagerin bzw. dem Fallmanager im SGB II möglich, eine „Anwaltsrolle“ zu übernehmen, noch kann sie bzw. er ohne Weiteres den Rückzug aus der unmittelbaren Beziehung zur Klientel antreten und auf Distanz zu deren Bedarfslagen gehen, ohne die Beratungsbeziehung zu gefährden. Es stellt sich somit die von Lipsky hervorgehobene Aufgabe der „Street Level Bureaucracy“, diesen Widerspruch auszuhalten, indem pragmatische Bewältigungsformen gesucht werden. Die offene Frage ist dabei, ob es gelingen kann, die Rollenambiguitäten so auszutarieren, dass die „Capabilities“ der Adressat\_innen trotz der strukturellen Widersprüche gefördert werden können.

## 4.3 Gesetzliche Vorgaben zur Umsetzung der Eingliederungsleistungen

### 4.3.1 Der Grundsatz des Förderns

§ 14 SGB II enthält als Einweisungsnorm den Grundsatz des Förderns für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. § 14 SGB II beinhaltet die Verpflichtung, „dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Hilfe zur Selbsthilfe zu gewähren und ihm in diesem Zusammenhang alle erforderliche Unterstützung und ggf. auch intensive Betreuung zu gewähren. Dies korrespondiert mit der in § 1 SGB II beschriebenen Aufgaben- und Zielsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende, erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der



Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen“ (Grote-Seifert 2015: § 14 SGB II, Rz 7). Greiser spricht dabei von einer Umformulierung der allgemeinen Zielsetzung des § 1 Abs. 2 Satz 2 („unterstützen“) zu einer spezifischen objektiv-rechtlichen Pflicht der Leistungsträger (vgl. Greiser 2013: § 14 SGB II, Rz 5) und weist gleichzeitig darauf hin, dass man § 14 S. 1 SGB II lediglich als „Appell an die Leistungsträger und ihre Bediensteten verstehen wird müssen, ihre Unterstützungsaufgabe ernst zu nehmen. Ein operabler Rechtssatz mit konkret benennbaren Rechtsvor- und -nachteilen im Hinblick auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ergibt sich daraus nicht“ (Greiser 2013: § 14 SGB II, Rz 7). Ansprüche der Leistungsberechtigten auf „Unterstützung“ lassen sich demzufolge nur aus den Ermessensvorschriften der §§ 16ff. SGB II ableiten. Darauf verweisen auch die Gesetzesbegründungen zu den §§ 14 und 16 SGB II, die zugleich Hinweise zum Spektrum der Eingliederungsleistungen enthalten. Zielsetzung gem. § 14 Satz 1 SGB II ist zwar die Eingliederung in Arbeit, aber auch die umfassende Unterstützung. Denn § 14 Satz 1 SGB II stellt klar, „dass der Erwerbsfähige von der Agentur für Arbeit umfassend zu unterstützen ist. Dies bedeutet mehr als das Beraten und Vermitteln. Die Agentur für Arbeit hat alle Einflussfaktoren für die berufliche Entwicklung zu berücksichtigen und alle erforderliche Unterstützung zu geben“ (BT-Drs. 15/1516: 54).

Der gesetzliche Auftrag zur umfassenden Unterstützung beinhaltet dementsprechend bei vielen Leistungsberechtigten eine ganzheitliche, die gesamte Lebenssituation einbeziehende Betreuung. „Denn allzu häufig sind es gerade die Lebensumstände wie z.B. Schulden, Obdachlosigkeit, Alkoholprobleme oder pflegebedürftige Angehörige, die verhindern, dass es überhaupt zum Abschluss eines Arbeitsvertrages kommt oder die Probezeit erfolgreich absolviert wird. Nur Betreuungsangebote, die sich nicht lediglich auf den Nachweis von Stellenangeboten bzw. das Aufzeigen beruflicher Alternativen beschränken, sondern auch Hilfestellung für die konkrete Lebenssituation beinhalten, in der sich der Betroffene befindet, bieten Gewähr für eine erfolgreiche Ver-

mittlung in Arbeit“ (Grote-Seifert 2015: § 14 SGB II, Rz 20).

Aus diesem Grund sind die kommunalen Eingliederungsleistungen gem. § 16a SGB II in gleicher Weise eigenständige Leistungen zur ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung wie die übrigen Leistungen nach §§ 16ff. SGB II und keine wie häufig bezeichnet „flankierenden“ Leistungen. Allerdings besteht bei diesen gerade für viele Langzeitleistungsbezieher\_innen so wichtigen sozialintegrativen Leistungen nach § 16a SGB II ein massives Umsetzungs- und Transparenzdefizit (vgl. DGB 2014a: 24, 26, Knuth 2015: 5). „Im Unterschied zum arbeitsmarktpolitischen Auftrag sind die persönlichen und sozialen Hilfen im Hartz-IV-System konzeptionell und instrumentell weniger stark konkretisiert. Die unzureichende gesetzliche Konkretisierung dieser Hilfen und die ungünstige Finanzierungssituation vieler Kommunen verweisen auf ein großes Umsetzungsdefizit“ (DGB 2015: 7).

Unabhängig davon, dass sich aus § 14 Satz 1 SGB II keine subjektiv-rechtlichen Ansprüche ableiten lassen, enthält er auf jeden Fall die Verpflichtung zur umfassenden Unterstützung der Leistungsberechtigten. In diesem Kontext haben die kommunalen, sozialintegrativen Leistungen nach § 16a SGB II einen gesetzlichen Auftrag zur „Verwirklichung einer ganzheitlichen und umfassenden Betreuung und Unterstützung“ (§ 16a SGB II), der nicht zwingend auf eine unmittelbare Integration in den Arbeitsmarkt zielt, sondern in vielen Fällen zunächst auf die Stärkung von Autonomie zur Hilfe zur Selbsthilfe.

#### 4.3.2 Fallmanagement, persönliche Ansprechpersonen und Eingliederungsvereinbarung

§ 14 SGB II enthält außerdem etwas verklausuliert mit der Regelung zur persönlichen Ansprechperson in Satz 2 rechtliche Rahmenbedingungen für das Fallmanagement.

In den Gesetzesmaterialien zum SGB II finden sich an vielen Stellen Hinweise, dass das Fallmanagement Kernelement der neuen Leistungen sein soll. Bereits im Bericht der Kommission für

„Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ wird der Einsatz von Fallmanager\_innen mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen, vor allem zur Gesamtsteuerung des im Einzelfall erforderlichen Dienstleistungsangebotes, vorgeschlagen (vgl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002: 74). Im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung zum SGB II wird diese Idee aufgegriffen. Hier heißt es: „Zur schnellstmöglichen Überwindung der Hilfebedürftigkeit bedarf es einer maßgeschneiderten Ausrichtung der Eingliederungsleistungen auf den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Kernelement der neuen Leistung soll deshalb das Fallmanagement sein. Im Rahmen des Fallmanagements wird die konkrete Bedarfslage des Betroffenen erhoben; darauf aufbauend wird dann ein individuelles Angebot unter aktiver Mitarbeit des Hilfebedürftigen geplant und gesteuert“ (BT-Drs. 15/1516: 44).

Zu diesem Kernelement gibt es paradoxerweise keine Regelung im SGB II, die das Anliegen in der Gesetzesbegründung inhaltlich umsetzen würde. Mit etwas Phantasie kann man aber zumindest eine Markierung finden: „Obwohl eher an versteckter Stelle geregelt, markiert die Regelung zum persönlichen Ansprechpartner in § 14 S. 2 ein zentrales Anliegen der gesamten Arbeitsmarktreform, nämlich das Konzept des Fallmanagements“ (Greiser 2013: § 14 SGB II, Rz 2). Nach der Gesetzesbegründung zu § 14 Satz 2 SGB II ist damit die Sicherstellung eines kompetenten Fallmanagements verbunden. „Die Zuordnung nach Möglichkeit nur eines Ansprechpartners soll ein kompetentes Fallmanagement sicherstellen, ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Erwerbsfähigen und dem Mitarbeiter der Agentur für Arbeit fördern und der Effizienz der Betreuung des Erwerbstätigen dienen“ (BT-Drs. 15/1516: 54). Um ein kompetentes Fallmanagement sicherstellen zu können, bedarf es aber entsprechender inhaltlicher Kompetenzen, Befugnisse und Qualifikationen. Das SGB II schweigt jedoch weitgehend über die Qualifikationserfordernisse und Kompetenzen des Fallmanagers nach § 14 SGB II.

An dieser Stelle lässt sich ein weiterer sehr gravierender Widerspruch im Gesetz feststellen: Das als Kernelement der Reform propagierte Fall-

management kommt im Gesetz nicht vor und für die zur Umsetzung bestimmten persönlichen Ansprechpersonen fehlt jeder gesetzliche Hinweis auf Kompetenzen und Qualifikation. Damit bewegt sich dieser zentrale Bereich in einem absoluten gesetzlichen Vakuum, das weder durch Empfehlungen des Deutschen Vereins noch durch Handlungsanweisungen oder -konzepte der Bundesagentur für Arbeit adäquat gefüllt werden kann, da diese z.T. für die zuständigen Träger nicht bindend sind und daher keinerlei Garantien für die notwendige Qualität für dieses sehr anspruchsvolle Handlungsfeld geben können.

Scheinbar hat „der Gesetzgeber in der Tat den modernen konzeptionellen Ansatz von Fall- bzw. Case-Management aufgegriffen, dass soziale Arbeit und Integration als Prozess zu gestalten ist, der auf einer differenzierten Analyse gründet und darauf gerichtet ist, durch professionelle Unterstützung Fähigkeit und Bereitschaft der Klientel zu selbstbestimmten Leben zu fördern und dabei in einem gezielten, planvollen Vorgehen die individuellen Ressourcen und die im persönlichen Umfeld liegenden Potentiale optimal zu verknüpfen“ (Berlit 2013a: 244).

Hierzu bedarf es aber klarer gesetzlicher Vorgaben zu Professionalität und zur inhaltlichen Ausrichtung an den von Berlit zu Recht genannten inhaltlichen und konzeptionellen Anforderungen im Fallmanagement, um z.B. den gesetzlichen Auftrag nach § 1 SGB II erfüllen zu können.

Ein wesentliches Element des Eingliederungsprozesses ebenfalls als Konkretisierung des Konzepts „aktivierender Sozialstaat“ ist die Eingliederungsvereinbarung als Planungs-, Steuerungs- und Evaluationsinstrument für den Einzelfall. Nach der kürzlich erschienenen Denkschrift zum 60-jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts zählt die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II „zu den aufsehenerregendsten sozialverwaltungsrechtlichen Innovationen der vergangenen Jahrzehnte. Mit ihr stellt der Sozialgesetzgeber ein Institut bereit, das es allen Beteiligten erleichtern soll, aktiv auf die Eingliederung des Arbeitssuchenden in Arbeit hinzuwirken und diesen Eingliederungsprozess gemeinsam zu gestalten“ (Bauer/Kretschmer 2014: 374).

Konkretisiert wird mit der Eingliederungsvereinbarung gem. § 15 SGB II nach der Gesetzesbegründung das Sozialrechtsverhältnis zwischen der erwerbsfähigen Person und der Agentur für Arbeit (vgl. BT-Drs. 15/1516: 54). „Der Verzicht auf abstrakt-generelle Regelungen zu Gunsten einer Einzelfallbetrachtung kommt im SGB II plastisch in § 15 zum Ausdruck, der die Eingliederungsvereinbarung als zentrales Normkonkretisierungselement in das Sozialrecht einführt. Das SGB II verzichtet insgesamt auf eine ‚Grundnorm‘, sondern erhofft sich eine passgenaue Betreuung des Arbeitsuchenden (gerade im Bereich des Förderns gem. §§ 14ff. SGB II) durch den individuellen Austauschprozess zwischen dem Klienten und dem persönlichen Ansprechpartner (§ 14 Satz 2 SGB II)“ (Knickrehm/Krauß 2012: 1140). Dementsprechend enthält das SGB II keine „anspruchsbegründende Grundnorm“ (Waibel 2005: 513, Weinbach 2012: 390) und setzt auf den Austausch von Leistungen im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung (vgl. Waibel 2005: 515, Weinbach 2012: 390).

Gleichzeitig ist die Eingliederungsvereinbarung „elementarer Bestandteil und eine konkrete Ausgestaltung des in § 2 SGB II beschriebenen Grundsatzes des ‚Forderns‘ sowie des in § 14 SGB II aufgeführten Grundsatzes des ‚Förderns‘. Zu den Eigenbemühungen, die der erwerbsfähige Hilfebedürftige nach den Vorstellungen des Gesetzgebers zu erbringen hat, gehört insbesondere der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung (§ 2 Abs. 1 Satz 2 SGB II)“ (Sonnhoff 2015: § 15 SGB II, Rz 8). Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II sind die Eingliederungsleistungen nach §§ 16ff. SGB II Gegenstand der Eingliederungsvereinbarung und nicht die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts.

„Zentrales Element der Eingliederungsvereinbarung ist die Regelung der gegenseitigen Pflichten, für den Grundsicherungsträger die Leistungspflichten nach § 16 – Leistungen zur Eingliederung – und für die leistungsberechtigte Person insbesondere die Eigenbemühungen“ (Kador 2013: § 15 Rz 8). Dabei ist § 15 SGB II eng mit §§ 31ff. SGB II verzahnt. „Nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB II in Verbindung mit § 31a Abs. 1 SGB II führt nur noch der Verstoß gegen in der Vereinbarung fest-

gelegte Pflichten zu einer zeitlich befristeten Minderung der Leistungen. Die Weigerung, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, wird nicht mehr sanktioniert“ (Sonnhoff 2015: § 15 SGB II, Rz 10).

Mögliche Sanktionen nach § 31a Abs. 2 SGB II sind dabei die Minderung oder der Wegfall des existenzsichernden Arbeitslosengeldes II. Vor allem ein vollständiger Wegfall des Arbeitslosengeldes II ist vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9.2.2010 (vgl. BVerfGE 125:175) im Hinblick auf Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich sehr genau zu prüfen (vgl. dazu ausführlich Knickrehm/Hahn 2013: §31a SGB II, Rz 34ff.). Berlit hält die Sanktionsregelung insgesamt für nicht verfassungswidrig, fordert aber zu Recht, sie verfassungsorientiert auszulegen. „Kürzungen, die über das zum Lebensunterhalt Unerlässliche hinausgehen, setzen Anhaltspunkte für die Annahme, dass das notwendige Existenzminimum auf andere Weise gewährleistet ist, oder ermessensfehlerfreien Zugang zu Sachleistungen voraus. Das Grundgesetz gebietet nicht die Gewährung bedarfsunabhängiger, voraussetzungsloser Sozialleistungen (vgl. BVerfG 7.7.2010, NJW 2010: 2866). Auch das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum (vgl. BVerfG 9.2.2010, BVerfGE 125, 175) gewährleistet keinen von Mitwirkungsobliegenheiten und Eigenaktivitäten unabhängigen Anspruch auf Sicherung eines Leistungsniveaus, das durchweg einen gewissen finanziellen Spielraum auch zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben gewährleistet“ (Berlit 2013b: § 31 SGB II, Rz 13).

Unabhängig von diesen verfassungsrechtlich problematischen Konsequenzen der Verknüpfung von Eingliederungsvereinbarung und Sanktionen führt diese Konstruktion dazu, dass die Eingliederungsvereinbarung mit Zwangselementen verbunden wird, die im Widerspruch zu den intendierten konsensualen Handlungsformen stehen und damit gegen „die Eigenlogik dieser Ansätze, insb. den Freiwilligkeitsgrundsatz und die Hilfeorientierung auch bei Abweichungen von der Vereinbarung“ (Berlit 2013a: 244) verstoßen.

Die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II hat zur Konsequenz, „dass Sozialleistungen auf Vereinbarungen beruhen. Der Leistungsempfänger erhält nicht einen unbedingten Zahlungsanspruch, sondern soll Rechte nur erhalten, falls er die mit der Verwaltung vereinbarten Handlungen vornimmt, um sich so selbst aus der Arbeitslosigkeit herauszuarbeiten“ (Eichenhofer 2013: 120). Die Eingliederungsvereinbarung als Vertrag hat damit die Schlüsselrolle im Verhältnis Verwaltung und Leistungsberechtigte und zugleich „eine zentrale Funktion in einem Gesetzeskonzept, das moderne Managementideen aufgreift und damit insbesondere auf eine zentrale Steuerung aller Einzelfälle durch abstrakt-generelle Regelungen verzichten will“ (Kador 2013: § 15 SGB II, Rz 1). Dies führt dazu, dass das Sozialrechtsverhältnis nicht auf der Grundlage „unveräußerlicher Rechte und Pflichten“ definiert wird, sondern seine Gestalt erst in der individuell abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarung als Verwaltungsvertrag zwischen Jobcenter und Klient\_in“ (Weinbach 2012: 390) erhält. Damit verbunden ist der politische Anspruch, dass dieser Regelungsansatz ernst macht „mit der Subjektstellung des Bürgers. Denn er stellt den Einzelnen in ein kontraktbezogenes, auf Konsens und Kooperation setzendes Arrangement mit der Sozialverwaltung“ (Bauer/Kretschmer 2014: 376).

Soviel zur Eingliederungsvereinbarung als politischer Weichenstellung und Ausdruck des aktivierenden Sozialstaats, zu den Ambitionen einer modernen, innovativen Sozialrechtsgestaltung und dem damit verbundenen konzeptionellen Anspruch auf eine Feinsteuerung über ein echtes Aushandeln von Rechten und Pflichten im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung.

In der Literatur besteht weitgehend Einigkeit, dass der Gesetzgeber die dazu erforderliche Verhandlungssymmetrie auf der Grundlage von Freiwilligkeit, Kooperation und Konsensualität nicht konsequent ausgestaltet hat. Die Asymmetrie beruht zum einen auf § 15 Abs. 1 Satz 6 SGB II, mit der Möglichkeit, an Stelle der Eingliederungsvereinbarung einen Verwaltungsakt zu erlassen, des Weiteren auf den nach § 2 Abs. 1 SGB II bestehenden einseitigen Abschlusszwang für die Leistungsberechtigten, den Sanktions-

möglichkeiten nach §§ 31ff. SGB II und in den gesetzlich nicht abgesicherten Anforderungen an Qualität und Professionalität der Verhandlungsperson auf Seiten der Agentur für Arbeit (vgl. Berlit 2013a: 244). Da in § 15 SGB II nicht geregelt ist, wer für das Jobcenter auftritt und verhandelt, „kann somit im Ergebnis jeder Bedienstete des Grundsicherungsträgers als Verhandlungspartner und damit als Gestalter der Eingliederungsvereinbarung auftreten“ (Charlier 2010: 72).

Wegen dieser Zwangselemente wird die Eingliederungsvereinbarung in der juristischen Diskussion auch in der Diktion ungewöhnlich hart kritisiert. So spricht Greiser von einem „einseitigen, hoheitlichen Zwangscharakter“ (Greiser 2013: § 15 SGB II, Rz 3), Berlit von einer Perversion des Vereinbarungsgedankens (vgl. Berlit 2013a: 244) und Spellbrink von einem Popanz der Vertragstheoretiker und hoheitlichem Handeln im pseudokonsensualen Gewand (vgl. Spellbrink 2010: 653). Lang weist in diesem Zusammenhang zu Recht auf den Widerspruch zwischen den „vollmundigen gesetzgeberischen Zielvorstellungen“ zur grundrechtlich verbürgten Autonomie und der tatsächlichen rechtlichen Ausgestaltung hin und stellt fest: „Das SGB II führt sich und seine Konzeption selbst ad absurdum: Es schreibt sich die Autonomie eines eigenverantwortlich handelnden Subjekts, eines Kunden moderner Sozialverwaltung auf die Fahnen, setzt als Mittel zur Zweckerreichung aber rechtliche Zwangsinstrumentarien und ein Sanktionsrecht ein, das ein fremdbestimmtes, unmündig handelndes Objekt staatlicher Sozialleistung geradezu voraussetzt und generiert“ (Lang 2006: 184).

Auch das IAB stellt dem „Einsatz der Eingliederungsvereinbarungen, die sinnbildlich für die Dienstleistungsorientierung in der Arbeitsmarktpolitik stehen“ (Dietz/Kupka/Ramos Lobato 2013: 277) kein gutes Zeugnis aus. „Die Ergebnisse aus der Forschung fallen jedoch eher ernüchternd aus. Die Standortbestimmung findet zwar gemeinsam statt, doch es mangelt dann überwiegend an einer gemeinsamen Entwicklung von Zielen. Im Pflichtenkatalog stehen wenigen, eher unverbindlichen Aufgaben der Jobcenter viele nachzuweisende Verpflichtungen des Arbeitssuchenden gegenüber. Dabei wird die rechtliche

Bedeutung des Dokuments, mit dem gegebenenfalls Sanktionen begründet werden, oft nicht genügend deutlich gemacht. Diese Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die mit der Eingliederungsvereinbarung verfolgten Ziele (noch) nicht erreicht wurden“ (Dietz/Kupka/Ramos Lobato 2013: 277).

Von großer Bedeutung ist aber noch ein anderer Kontext, nämlich der Zusammenhang mit dem Zielsteuerungssystem im SGB II: Die Eingliederungsvereinbarung in ihrer subordinationsrechtlichen Ausrichtung hat auch eine wichtige Funktion für die Integrationsstrategie und Umsetzung der Ziele der Arbeitsverwaltung. Weinbach spricht in diesem Zusammenhang von der „doppelten Logik“ der Eingliederungsvereinbarung (vgl. Weinbach 2012: 377ff., 2013: 1ff.).

Neben der Logik des Austausches im Verhältnis zwischen Hilfesuchenden und Verwaltung unterliegt jede Eingliederungsvereinbarung auch einer Organisations- bzw. Verwaltungslogik. Die Verwaltungslogik in den Eingliederungsvereinbarungen wird über die Steuerung durch die Zielvereinbarungen im SGB II sichergestellt. Sie wird erzeugt, indem die Verwaltung politische Zieldefinitionen in ihre eigene Operationsweise übersetzt und sie in einer Kaskade hierarchisch angeordneter Zielvereinbarungen bis auf die Ebene der Behördeninteraktion herunterbricht. In der Arbeitsverwaltung wird diese Kaskade aus Zielvereinbarungen auf der Ebene der Behördeninteraktion durch die Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen. Durch die Eingliederungsvereinbarung als ‚letzter‘ Zielvereinbarung ist die Behördeninteraktion der Verwaltungslogik unterstellt (Weinbach 2013: 3).

Damit hat die Ausrichtung der Aufgabenstellung und Zielsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach § 1 SGB II auch vor diesem Hintergrund eine zentrale und sehr weitreichende Bedeutung, da die Zielvereinbarungen sich auf diese gesetzliche Zielsetzung zu beziehen haben.

Ein qualifiziertes Fallmanagement ist bei der Umsetzung des SGB II auch deshalb unverzichtbar, da bei vielen Leistungsberechtigten ein „Bündel“ von Leistungen und insbesondere Dienstleistungen zu „aktivieren“ sind. Ansprüche auf diese Leistungen können sich aus dem SGB II selbst ergeben, allerdings bei unterschiedlichen Trägern

(Bundesagentur für Arbeit, Kreise oder kreisfreie Städte) oder aus anderen Sozialgesetzbüchern oder Gesetzen. Hier geht es häufig darum, den Vorrang bzw. Nachrang möglicher Leistungen möglichst rechtssicher im Interesse der Leistungsberechtigten zu klären und durch entsprechende Kooperationen den Leistungsberechtigten den Zugang zu Sozialleistungen sicherzustellen und ihnen damit zu ihrem Recht zu verhelfen.

#### 4.3.3 *Rechtliche Rahmenbedingungen von Kooperationsstrukturen*

Die Produktion der gesetzlich vorgesehenen integrierten Dienstleistungen erfordert von allen Beteiligten ein hohes Maß an Kooperation. Im Folgenden soll deshalb dargestellt werden, welche gesetzlichen Kooperationspflichten für die jeweiligen Leistungsträger und für die Jobcenter, sowohl als gemeinsame als auch besondere Einrichtungen, vor dem Hintergrund der Stellung des SGB II als nachrangige Fürsorgeleistung im System der sozialen Sicherung bestehen.

Für das Verständnis der aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen zum Thema „Kooperation und Vernetzung“ ist es hilfreich, sich auch an dieser Stelle die Entstehungsgeschichte des SGB II zu vergegenwärtigen. Bereits der Auftrag der Bundesregierung an die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ enthielt einen Passus zur Bündelung aller erforderlichen Leistungen (vgl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002: 16) und die Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zielten auf ein integriertes System der Beratung als Hilfe zur Selbsthilfe (vgl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002: 19) und sahen darüber hinaus zur Umsetzung Jobcenter als lokale Zentren für alle Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vor. „Neben den originären Dienstleistungen integriert das Jobcenter arbeitsmarktrelevante Beratungs- und Betreuungsleistungen (Sozialamt, Jugendamt, Wohnungsamt, Sucht- und Schuldner\_innenberatung, Schnittstelle PSA usw.)“ (vgl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002: 67). Das Jobcenter sollte einen ganzheitlichen Service für die Kund\_innen bieten und dabei die wesentlichen



Informations-, Beratungs- und Betreuungsleistungen unter einem Dach organisieren und durch ein gemeinsames Schnittstellenmanagement koordinieren. Ein wesentliches Ziel waren auch die Synergieeffekte durch Vernetzung (vgl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002: 68). Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt bezog sich auch an dieser Stelle ausdrücklich auf diesen Ansatz. In der Gesetzesbegründung heißt es im Abschnitt „Effiziente Strukturen schaffen“ dazu: „Die flächendeckende Einrichtung von Jobcentern, in denen alle relevanten Dienstleistungen unter einem Dach angeboten werden, sind ein wichtiger Schritt, um besser als bisher kundenorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt anbieten zu können (...) Die Jobcenter gewährleisten eine umfassende Betreuung und treffen alle im Einzelfall notwendigen Entscheidungen; sie koordinieren alle Kompetenzen, die zur Eingliederung in Erwerbsarbeit und zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit notwendig sind. Für die Betroffenen bedeutet das, dass sie eine bürgernahe Anlaufstelle haben und nicht mehr mit einer Vielzahl von Behörden konfrontiert werden“ (BT-Drs. 15/1516: 10).

Diese Bündelungs- und Koordinationsfunktion hatten von 2005 bis 2010 die sogenannten Arbeitsgemeinschaften. Nachdem das Bundesverfassungsgericht im Jahre 2007 diese Form der Aufgabenwahrnehmung für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt hatte, wurden die bisherigen Arbeitsgemeinschaften nach entsprechenden Gesetzesänderungen ab 1.1.2011 abgelöst und als Jobcenter konstituiert.

In der Gesetzesbegründung dazu wird darauf verwiesen, dass auch künftig Leistungen aus einer Hand erbracht werden, die Leistungsträger ihre Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen haben, die Kompetenzen beider Träger gebündelt und deren Leistungen gemeinsam und einheitlich erbracht werden und damit eine einheitliche, an der Kundschaft orientierte Dienstleistung vorgehalten wird (vgl. BT-Drs. 17/1555: 15).

Der für die Kooperation wichtige Grundsatz der Gesamtwahrnehmung aller Aufgaben der Träger wird in der Gesetzesbegründung ausdrück-

lich betont. „Beide Träger lassen ihre Aufgaben durch die gemeinsame Einrichtung wahrnehmen. Dies bezieht sich grundsätzlich auf alle Aufgaben nach diesem Buch. Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sollen sich nur an eine staatliche Stelle wenden müssen, um dort sämtliche Leistungen dieses Buches zu erhalten bzw. vermittelt zu bekommen. Auch über die Erbringung bzw. den Zugang zu den im Verantwortungsbereich des kommunalen Trägers liegenden sozial-integrativen Leistungen nach § 16a Nr. 1-4 im Einzelfall wird in der gemeinsamen Einrichtung entschieden. (...) Der kommunale Träger hat sicherzustellen, dass für erwerbsfähige Hilfebedürftige ausreichende Angebote zur Verfügung stehen und ihnen Leistungen nach § 16a vorrangig erbracht werden“ (vgl. BT-Drs. 17/1555: 23f.).

Gemäß § 44b Abs. 1 Satz 1 SGB II entstehen die gemeinsamen Einrichtungen zwar kraft Gesetzes, die Modalitäten der Leistungserbringung – insbesondere auch zur Kooperation – sind in einer Vereinbarung der Leistungsträger nach § 44b Abs. 2 SGB II festzulegen. In diesem Rahmen hat der Gesetzgeber ganz bewusst dezentrale Handlungsspielräume eröffnet, um den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können (vgl. BT-Drs. 17/1555: 16,18). Gesetzessystematisch wird dabei an §§ 18, 18b Abs. 1 S. 3 und 18d SGB II angeknüpft (Regelungen zur Kooperation mit der örtlichen Wirtschaft und Anbieter\_innen sozialer Dienstleistungen, Arbeitsmarkt“ und Integrationspolitik) (vgl. Weißenberger 2013: § 44b SGB II, Rz 18).

Elemente und Inhalte dieser Vereinbarungen bezogen auf die örtliche Kooperation können die Gestaltung des Fallmanagements (besonders beim Hilfeplan und bei der Eingliederungsvereinbarung), die Zusammenarbeit, insbesondere mit Jugendamt/Gesundheitsamt/Ausländerbehörde/Sozialamt/Schulverwaltung, die Bildung von/Beteiligung an Netzwerken, Näheres zur Bereitstellung kommunaler Leistungen nach § 16a SGB II oder die Koordination von örtlichen Steuerungsstrukturen, Sozialplanung und individuellem Fallmanagement sein (vgl. Luthe 2014: § 44b SGB II, Rz 23).

Für die Gestaltung der örtlichen Kooperationsstrukturen hat des Weiteren die Trägerversammlung gem. § 44c SGB II eine wichtige Be-



deutung. Der Gesetzgeber hat auch diesen Auftrag an die Trägerversammlung sehr ausführlich begründet: „In der Trägerversammlung wird unter Beachtung der Zielvorgaben der Träger das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm der Grundsicherung für Arbeitsuchende abgestimmt. Durch die Zusammenarbeit bei der Erstellung des lokalen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die gemeinsame inhaltliche und programmatische Planung von Eingliederungsleistungen möglich. Im lokalen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden die Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Maßnahmen umgesetzt, die auf die örtlichen Besonderheiten zugeschnitten sind. Dies setzt eine sorgfältige Analyse des lokalen Arbeitsmarktes und der lokalen Zielgruppen voraus. Das örtliche Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm der Grundsicherung für Arbeitsuchende soll eine programmatische und inhaltliche Verbindung von Eingliederungsleistungen der Agentur für Arbeit und der kommunalen Träger sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit herstellen. Ein Maßnahmenkatalog unter Einbeziehung von Eingliederungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit sowie kommunaler Leistungen kann erstellt werden“ (BT-Drs. 17/1555: 25f.).

Die Trägerversammlung ist daher der Ort, wo auf der Grundlage der jeweiligen lokalen Bedingungen die „programmatische und inhaltliche Koordination von Eingliederungsleistungen der BA (§§ 16, 16bff. SGB II) und kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II) sowie die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit“ (Weißberger 2013: § 44c SGB II, Rz 30) zu erfolgen hat. Deshalb hat die Trägerversammlung auch die konzeptionelle und strategische Verantwortung für die Gestaltung der Leistungsprozesse und damit auch für die Gewährleistung notwendiger Kooperationen und die organisatorischen Voraussetzungen zur Produktion integrierter Dienstleistungen.

Wegen dieser Verantwortung der Jobcenter für eine ganzheitliche Leistung „aus einer Hand“ sind durch die Träger der Leistungen (Bundes-

agentur für Arbeit, Kommunen) die notwendigen Kooperationen und Vernetzungen zur Produktion der Dienstleistungen sicherzustellen. Möglichkeiten dazu bieten sich über das Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm in der Trägerversammlung gem. § 44c SGB II oder über eine Vereinbarung nach § 44b Abs. 2 Satz 1 SGB II.

Diese Fragen sind von so elementarer Bedeutung für die Leistungsprozesse, dass sie nicht einseitig von der Geschäftsführung oder einem einzelnen Träger entschieden werden können.

Die bisherigen Ausführungen zu §§ 44b und c SGB II bezogen sich auf die Bedingungen der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung von Agenturen für Arbeit und Kreisen bzw. kreisfreien Städten in Jobcentern als gemeinsame Einrichtungen. In Jobcentern als besondere Einrichtung, in denen Kreise und kreisfreie Städte auch die Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit wahrnehmen, finden diese Vorgaben keine Anwendung. Aber auch Jobcenter als besondere Einrichtungen in ausschließlich kommunaler Verantwortung haben integrierte Dienstleistungen „aus einer Hand“ zu organisieren und damit die notwendigen Kooperationen auf der administrativen Ebene sicherzustellen.

Weitere Kooperationsverpflichtungen unabhängig von der Organisationsform der Jobcenter ergeben sich aus einer Reihe sozialgesetzlicher Bestimmungen.

So enthält das SGB II mit § 18 eine allgemeine Zusammenarbeitspflicht für die beiden Leistungsträger mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, um sicherzustellen, „dass die Eingliederungsleistungen des SGB II optimal erbracht werden“ (Rixen/Weißberger 2013: § 18 SGB II, Rz 1). Diese Verpflichtung ist „eine wesentliche Voraussetzung bei der Verwirklichung der sozialen Rechte nach den §§ 1 bis 10 SGB I. Das Kooperationsgebot ermöglicht eine Zusammenarbeit zu Zwecken der Planung, sozialen Infrastrukturgestaltung, einheitlichen Vorschrifteninterpretation sowie der Abstimmung mit gewerblichen und gemeinnützigen Anbieter\_innen sozialer Dienstleistungen. In dieser Weise ist Kooperation eine wesentliche Vorbedingung für den zielgenauen Einsatz von Hilfen und schafft die notwendigen institutionellen Voraussetzungen für

die auch verfassungsrechtlich gebotene wirksame Umsetzung gesetzlicher Leistungsverpflichtungen auf der Basis eines regionalen Netzwerkes sozialer Dienste und Einrichtungen“ (Luthe 2014: § 18 SGB II, Rz 9). Dieses „Gebot zum Aufbau und zur Pflege von Netzwerken“ (Rixen/Weißberger 2013: § 18 SGB II, Rz 3) ist kein unverbindlicher Programmsatz, sondern begründet eine objektivrechtliche Verpflichtung der Leistungsträger zur Zusammenarbeit mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes. Allerdings bezieht sich das nur auf das „Ob“, nicht auf das „Wie“ der Zusammenarbeit. Das „Wie“ der Zusammenarbeit ist dann eine Frage der pflichtgemäßen Ermessensausübung im Rahmen der gesetzlichen Ziele, insbesondere von § 1 Abs. 1 SGB II. Der Ermessenspielraum bezieht sich auch darauf, mit wem die Leistungsträger zusammenarbeiten (vgl. Luthe 2014: § 18 SGB II, Rz 10-12).

Leistungen nach § 16a SGB II werden häufig von den Leistungsträgern nicht selbst erbracht, sondern durch Träger der freien Wohlfahrtspflege. Für die Zusammenarbeit von Leistungsträgern und Trägern der freien Wohlfahrtspflege gilt der in § 17 Abs. 3 SGB I und § 17 Abs. 1 SGB II verankerte Grundsatz der Subsidiarität, wonach die SGB II-Leistungsträger keine neuen Dienste und Einrichtungen schaffen dürfen, soweit geeignete Dienste und Einrichtungen Dritter vorhanden sind, ausgebaut oder in Kürze geschaffen werden können. Gleichzeitig haben die Leistungsträger in der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen darauf hinzuwirken, dass sich diese zum Wohle der Leistungsberechtigten wirksam ergänzen. Diese sozialgesetzlichen Vorgaben werden bei der Umsetzung des SGB II bisher u. a. wegen der arbeitsmarktzentrierten Ausrichtung kaum reflektiert, bekommen aber mit einer verstärkten Ausrichtung des SGB II auf soziale Teilhabe einen ganz anderen Stellenwert für die „Produktionsbedingungen“ sozial-integrativer Dienstleistungen.

Eine besondere Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit enthält § 18 Abs. 1 Satz 2 SGB II für die örtlichen Träger der Sozialhilfe.

Neben diesen Vorgaben zur Vernetzung im SGB II existieren weitere im SGB vorgeschriebene Verpflichtungen zum Zusammenwirken der ver-

schiedenen Akteure bei der Umsetzung des SGB II. So enthalten § 9a SGB III, § 81 SGB VIII und § 4 SGB XII explizite Regelungen für die Agenturen für Arbeit, die Träger der öffentlichen Jugendhilfe und die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe zur strukturellen Zusammenarbeit mit den Leistungsträgern im SGB II. Weitere in diesem Zusammenhang wichtige allgemeine Kooperationsverpflichtungen enthalten § 9 Abs. 3 SGB III für die Agenturen für Arbeit und die §§ 13 Abs. 4 und 81 SGB VIII für die Akteure in der Jugendhilfe. Darüber hinaus finden auch die Kooperationsverpflichtungen gem. §§ 86ff. SGB X für die Zusammenarbeit der Leistungsträger bei der Umsetzung des SGB II Anwendung.

#### 4.3.4 „Schnittstellenproblematik“ und Zielsetzung des SGB II

Die vom Gesetzgeber erwartete und über das Fallmanagement im Jobcenter zu organisierende Dienstleistung aus einer Hand kann bei einer komplexen Einzelfallproblematik sehr hohe Anforderungen an die Kooperation der Akteur\_innen bei der Koordination der rechtlichen Vorgaben und der Abstimmung der jeweiligen Dienstleistungen stellen. So können neben dem SGB II durchaus Ansprüche aus einem halben Dutzend an Leistungsgesetzen in Frage kommen und damit zu prüfen sein. Erschwerend kommt hinzu, dass dieses versäulte System von Gesetzen z.T. sehr kompliziert ist, häufig mit Verweisen arbeitet, verschiedene Finanzierungsstränge, Behördenstrukturen und Rechtswege (Sozialgerichte, Verwaltungsgerichte) hat, Rechtsansprüche und Ermessensleistungen aufeinandertreffen, die Zuständigkeiten sehr unterschiedlich sind und oft sachgerechte gesetzliche Regelungen zur leistungsrechtlichen Kooperation fehlen. Dazu kommen unterschiedliche Zielsetzungen und Aufgabenstellungen der jeweiligen Gesetze.

Gerade vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, sich auf die vom Gesetzgeber vorgegebene gemeinsame Basis in den Zielstellungen im SGB I zu besinnen. § 1 SGB I „nennt als für den gesamten Anwendungsbereich des Sozialgesetzbuches Geltung beanspruchende Zielvorgaben, die das Sozialstaatsprinzip konkretisieren sollen (Art. 20 Abs. 1 GG), die soziale Gerechtigkeit und

die soziale Sicherheit“ (Voelzke 2012: § 1 SGB I, Rz 12). Erreicht werden sollen diese Zielvorstellungen durch die „Gestaltung von Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen“ ( Voelzke 2012: § 1 SGB I, Rz 13). Zur konkreten Umsetzung dieser verfassungsrechtlich vorgegebenen Ziele gehören nach § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB I u. a. die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens, die Möglichkeit der freien Entfaltung der Persönlichkeit, der Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit und nicht zuletzt in besonderen Lebenssituationen wie z.B. Arbeitslosigkeit eine Unterstützung durch Hilfe zur Selbsthilfe.

Für die Erfüllung dieser gesetzlichen Vorgaben ist deshalb zu klären, welchen Beitrag wegen der schon genannten „Brückenfunktion“ des SGB I das SGB II als in der Regel nachrangiges Fürsorgesystem zu leisten hat.

Der Nachranggrundsatz ist im SGB II an verschiedenen Stellen verankert: Schon § 1 Abs. 2 Satz 2 SGB II stellt die Sicherung des Lebensunterhalts unter den Vorbehalt, dass er nicht auf andere Weise bestritten werden kann. § 3 Abs. 3 SGB II wiederholt diese Nachrangregelung zur Sicherung des Lebensunterhalts. § 5 Abs. 1 SGB II enthält schließlich die Festlegung, dass alle auf Rechtsvorschriften beruhenden Leistungen Anderer, insbesondere der Träger anderer Sozialleistungen durch das SGB II nicht berührt werden, d.h. der Grundversicherung für Arbeitsuchende vorgehen. Dabei korrespondiert § 5 Abs. 1 SGB II mit der Hinwirkungspflicht der Träger gem. § 4 Abs. 2 Satz 1 SGB II (vgl. Meyerhoff 2015: § 5 SGB II, Rz 8).

Im Unterschied zur umfassenden Nachrangregelung im SGB XII in § 2 Abs. 1 finden sich entsprechende Regelungen im SGB II also verstreut über mehrere Vorschriften in den §§ 2, 3 Abs. 3, 5, 7, Abs. 1 Nr. 3 und 9-12a SGB II. „So haben Vorrang vor den Leistungen der Grundversicherung nicht nur die in § 5 Abs. 1 SGB II genannten Leistungen anderer, insbesondere anderer Sozialleistungsträger, sondern auch der Einsatz eigenen Einkommens und Vermögens (§§ 2, 9, 11-12 SGB II) und der Einsatz eigener Arbeitskraft (§§ 2, 9, 10 SGB II)“ (Meyerhoff 2015: § 5 SGB II, Rz 20).

Damit wird deutlich, dass die Leistungen nach dem SGB II nicht bedingungslos gewährt werden und vorrangig alle zumutbaren Selbsthilfemöglichkeiten zur Existenzsicherung aususchöpfen sind. Der Vorrang der individuellen Selbsthilfe durch den Einsatz der eigenen Arbeitskraft ist bereits ausführlich behandelt worden. Im Folgenden geht es um das Verhältnis der SGB II-Leistungen zu anderen Sozialleistungen nach dem SGB, das in § 5 SGB II geregelt ist.

Bei der Bewertung der in diesem Kontext auftretenden Schnittstellen sind die genannten verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben in § 1 SGB II zu beachten. Denn auch der Verweis auf vorrangige Sozialleistungen und der damit verbundene institutionelle Nachrang stellen eine Ausformung und keine Durchbrechung des Nachranggrundsatzes dar, bei der zum Schutz der Leistungsberechtigten die Vorgaben des § 1 SGB II zur Menschenwürde zu berücksichtigen sind. Daneben ist auch bei diesem Aspekt des Nachrangs die Stärkung der Selbsthilfepotenziale zur Wahrnehmung der Eigenverantwortung als Ausdruck der Aufgabenstellung und Zielsetzung des SGB II ein wichtiges Kriterium bei der Abgrenzung der jeweiligen Leistungsnormen im Rahmen von § 5 SGB II (vgl. Berlitz 2013a: 91).

Die Klärung eines leistungsrechtlichen Vorrangs bzw. Nachrangs stellt sich nur, wenn zum einen die betreffende Person nach beiden Leistungsgesetzen auch tatsächlich leistungsberechtigt ist, d.h. ein Anspruch auf die jeweiligen Leistungen besteht und „beide Leistungen gleich, gleichartig, einander entsprechend, kongruent, einander überschneidend oder deckungsgleich sind. Nur dann besteht ein Bedürfnis für eine Vor- bzw. Nachrangregelung. Dafür stellt das Gesetz nicht auf einen Schwerpunkt in Bezug auf eine der beiden Hilfeleistungen ab, sondern allein auf die Art der miteinander konkurrierenden Leistungen“ (BVerwGE 109: 329ff.). Ob und ggf. wie Leistungen miteinander konkurrieren, hängt wesentlich von der Aufgabenstellung und Zielsetzung der jeweiligen Sozialgesetze ab. Deshalb ist gerade für die Definition und die rechtssichere Umsetzung von Schnittstellen zwischen dem SGB II und anderen Sozialgesetzbüchern die Anwendung von § 1 SGB II von zentraler Bedeutung.

Wird die bisherige arbeitsmarktzentrierte Einführung der Aufgaben und Ziele des SGB II zu Gunsten einer auch verfassungsrechtlich gebotenen Erweiterung zur „Ermöglichung einer umfassenden Autonomie und Entwicklung der Person“ (Bieback 2014: § 1 SGB II, Rz 7) zur sozialen Teilhabe korrigiert, sind die bisherigen Diskussionen unter veränderten Vorzeichen grundsätzlich neu zu führen.

Schnittstellen zu anderen Sozialleistungen sind z. T. durch eine komplizierte Regelungstechnik mit vielen Verweisen geprägt. Beispiel dafür ist das Verhältnis des SGB II zu Leistungen des SGB III.

„Die Abgrenzung zwischen SGB II und SGB III ist komplex und im Gesetz nicht sehr klar geregelt. Einmal, weil das SGB III in § 22 Abs. 4 die grundsätzliche Nichtleistung zahlreicher Förderleistungen des SGB III an Leistungsberechtigte des SGB II statuiert, § 16 Abs. 1 SGB II dann aber Förderleistungen des SGB III auch für Leistungsberechtigte nach dem SGB II vorsieht, jedoch zahlreiche Leistungen des SGB III wiederum ausnimmt. Zum anderen, weil es in § 16 Abs. 2 bis 5 zahlreiche Sonderregelungen für die Anwendung der Förderleistungen des SGB III im SGB II gibt. Schließlich setzen einige Förderleistungen des SGB III keine vorherige Beitragszahlung oder einen Bezug von Leistungen nach dem SGB III voraus, wie vor allem die Leistungen zur Aufnahme einer Arbeit oder zur Berufsausbildung. Und letztlich können Personen sowohl Leistungsbezieher nach dem SGB III wie nach dem SGB II sein“ (Bieback 2014: § 5 SGB II, Rz 25). Hinzu kommt, dass § 16 Abs. 1 SGB II die meisten Förderleistungen des SGB III zu Ermessensleistungen macht.

Durch diese komplizierte Verweisteknik stellen sich im Rahmen des Fallmanagements sehr hohe Anforderungen bei der Umsetzung des SGB II. Zu den Einzelheiten und Abgrenzungsschwierigkeiten vgl. ausführlich Bieback 2014: § 5 SGB II, Rz 26 bis 34.

Diese Probleme könnten durch eine Weiterentwicklung der Eingliederungsleistungen in Richtung spezifischer, passgenauer Förderinstrumente zur Unterstützung Langzeitleistungsbezieher\_innen entschärft werden. Je mehr originä-

re Förderangebote über das SGB II gerade für den genannten Personenkreis zur Verfügung stehen, desto gezielter kann die soziale Teilhabe auch gefördert werden und umso weniger muss auf SGB III-Leistungen zurückgegriffen werden. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege hat dazu ebenfalls dringend eine gesetzliche Novellierung angeregt (vgl. BAGFW 2014: 10).

Besondere Vorgaben zum Vorrang/Nachrang gelten für das Verhältnis SGB II zu Leistungen der Jugendhilfe im SGB VIII: Hier bestimmt § 10 Abs. 3 S. 1 SGB VIII den Grundsatz, dass die Leistungen nach dem SGB VIII den Leistungen nach dem SGB II vorgehen. Davon wird in § 10 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII für Leistungen der Vermittlung in Arbeit und zur Eingliederung in Arbeit eine Ausnahme gemacht. Kontrovers wurde bisher insbesondere das Verhältnis von SGB II und SGB VIII für den Bereich der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII diskutiert. Dabei hat die unterschiedliche Zielsetzung der beiden Sozialgesetzbücher eine wesentliche Rolle gespielt (vgl. Wiesner 2011: § 10 SGB VIII, Rz 30a, 30b). Da diese Diskussion bisher von einer sehr arbeitszentrierten Zielsetzung des SGB II geprägt war (vgl. z. B. Meyerhoff 2015: § 5 SGB II, Rz 51), sollte diese Schnittstelle unter fachlichen Aspekten neu bewertet werden, um im Interesse der arbeitssuchenden Jugendlichen gut aufeinander abgestimmte Dienstleistungen zu produzieren.

Der Vorrang des SGB II gegenüber dem SGB VIII bezieht sich nur auf die Eingliederungsleistungen und nicht auf Leistungen zum Lebensunterhalt.

„Viel unübersichtlicher als vor 2005 sind gleichfalls die Regelungen zur beruflichen Rehabilitation von Hartz-IV-Empfängern, die die Eingliederungschancen hilfebedürftiger Menschen mit Behinderungen eher erschweren“ (DGB 2015: 7). Diese Einschätzung wird auch in der juristischen Diskussion geteilt: „Das Zusammenspiel des SGB III und des SGB IX bei den Leistungen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben für behinderte Menschen ist bereits kompliziert genug. Das SGB II erweitert das komplexe und ineinander verschachtelte Normgefüge um eine weitere Facette“ (Eicher/Stöltzing 2013: § 16 SGB



II, Rz 112) und stellt eine „kaum überschaubare Gemengelage dar“ (Eicher/Stölting 2013: § 16 SGB II, Rz 115). Hinzu kommt die dogmatisch kaum nachvollziehbare Zuständigkeitsregelung zum Verhältnis Jobcenter als Leistungserbringer und Bundesagentur für Arbeit als Träger der Rehabilitation in § 6a SGB IX (vgl. Eicher/Stölting 2013: § 16 SGB II, Rz 112 und 115).

Im Verhältnis SGB II zu SGB XII schließt § 5 Abs. 2 Satz 2 SGB II die Gewährung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach §§ 27ff. SGB XII grundsätzlich aus, wenn ein Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem SGB II besteht (Ausschluss, kein Vorrang/Nachrang!). Alle anderen Leistungen des SGB XII sind bei Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen möglich. Dies betrifft insbesondere Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 53 SGB II und die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gem. § 67ff. SGB XII. Gerade bei Leistungsberechtigten nach dem SGB II mit komplexen individuellen Problemlagen können die Hilfen nach § 67ff. SGB XII neben Leistungen nach § 16a Nr. 3 SGB II von großer Bedeutung zur persönlichen Stabilisierung und Entwicklung von Autonomie sein. Die in kommunaler Zuständigkeit liegenden Hilfen nach §§ 67ff. SGB XII werden in der Praxis von den Jobcentern kaum genutzt, um Arbeitsuchenden mit besonderen sozialen Schwierigkeiten eine bedarfsgerechte individuelle Unterstützung zu geben. Da diese Leistungen häufig von Trägern der freien Wohlfahrtspflege erbracht werden, sind hier entsprechende Kooperationen sicherzustellen. In den örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogrammen finden sich bisher kaum Hinweise auf Angebote nach §§ 67ff. SGB XII.

Die Schnittstelle zwischen SGB II und der Ausbildungsförderung nach dem SGB III und dem BAföG ist in § 7 Abs. 5 SGB II geregelt. Danach haben Auszubildende, deren Ausbildung im Rahmen des BAföG oder der §§ 60-62 SGB III dem Grunde nach förderungsfähig ist, über die Leistungen nach § 27 SGB II hinaus keinen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes. Das SGB II enthält einige Ausnahme- und Härtefallregelungen. „Die Regelungen sind komplex, verwaltungsaufwändig und durch die

Rechtsprechung unterschiedlich interpretiert“ (DGB 2015: 17) und führen damit häufig zu Förder- und Finanzierungslücken. Auch die Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) „Rechtsvereinfachung“ hat hierzu festgestellt, dass diese Rechtskonstruktion sehr kompliziert ist und zu Problemen bei der Sicherung des Lebensunterhaltes führen kann. Sie schlägt deshalb eine Anspruchsberechtigung für ergänzendes Arbeitslosengeld II im eigentlich nachrangigen SGB II vor. Da das SGB II als nachrangiges Sozialleistungssystem nicht die Aufgabe einer „Lückenbüßerfunktion“ haben kann, plädiert der DGB demgegenüber zu Recht dafür, „dass grundsätzlich das Hartz IV vorgelagerte Gesetz (BAföG, SGB III für Berufsausbildungsbeihilfe – BAB) so auszugestaltet ist, dass keine ergänzenden SGB II-Leistungen und Verwaltungsverfahren mehr notwendig sind und Förderlücken geschlossen werden“ (DGB 2015: 18). Nur diese Lösung würde auch der Stellung des SGB II im System des Sozialgesetzbuches als nachrangiges Fürsorgesystem gerecht.

In seinem Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2014) hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu Recht Handlungsbedarf bei den Schnittstellen SGB II und Gesundheitsförderung formuliert, da gesundheitliche Einschränkungen ein wesentliches Vermittlungshemmnis für viele Langzeitarbeitslose bedeuten. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) nennt am häufigsten „vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen“, psychische Erkrankungen und Verhaltensstörungen und formuliert als Ziel, Beschäftigungsfähigkeit zu fördern bzw. wiederherzustellen (vgl. BMAS 2014: 2, 6). Diese sehr arbeitsmarktzentrierte Zielsetzung entspricht nicht der Aufgaben- und Zielstellung nach § 1 SGB II und wird in vielen Fällen nicht zielführend sein. Richtigerweise fordert daher die Freie Wohlfahrtspflege, Arbeitslose im Rahmen eines ganzheitlichen Konzepts „vor allem in der Stärkung ihrer Handlungskompetenz und Selbstwirksamkeit“ zu unterstützen (BAGFW 2014: 9). In diesem Kontext geht es dann auch um die Sicherstellung des Zugangs zu vorrangigen SGB V-Leistungen.

Es gibt kein einheitliches Muster zur Bewältigung der Schnittstellen im SGB II zu anderen Sozialleistungen.

Ein wesentlicher Punkt bei der Bestimmung eines Vorrangs oder Nachrangs ist auf jeden Fall das Verständnis der Aufgabenstellung und Zielsetzung des SGB II. Die bestehende arbeitsmarktzentrierte Engführung schafft ein anderes „Konkurrenzverhältnis“ als eine um soziale Teilhabe und Unterstützung zur Persönlichkeitsentwicklung erweiterte Zielsetzung. Dies gilt vor allem für die Schnittstellen zur Jugendhilfe und Sozialhilfe. Weitere überwiegend durch gesetzliche Korrekturen zu lösende Probleme sind die Reduzierung umfangreicher Verweiskfunktionen (z. B. zum SGB III) und der Ausbau der vorrangigen Leistungen (z. B. Ausbildungsförderung).

#### 4.4 Die Realität des Fallmanagements

##### 4.4.1 Die Handlungsebene – Interaktion zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten

Um zu klären, wie Fallmanagement als Handlungskonzept im Rahmen des Befähigungsansatzes genutzt werden könnte, ist es hilfreich, einen Blick auf die Praxis des Fallmanagements zu richten. Hierzu sollen auch einige internationale Untersuchungen zur praktischen Umsetzung des Aktivierungsparadigmas herangezogen werden.

Das Aktivierungsparadigma basiert – wie bereits dargestellt – auf der Vorstellung einer hochgradigen Individualisierung von Problemlagen, die zu Arbeitslosigkeit geführt haben und die zum Gegenstand „aktivierender“ Bearbeitung werden. Diese Vorstellung tritt an die Stelle älterer zielgruppenbezogener Konzepte. Van Berkel und Horlemann Møller schreiben hierzu: „Es erfolgen zwei eng miteinander verbundene Prozesse: Individualisierung in der Annäherung und dem Umgang mit der Zielgruppe sozialer Politik, und Differenzierung der Instrumente, Maßnahmen und Programme, die vorhanden sind, um Mitwirkung anzuregen und die Beschäftigungsfähigkeit Arbeitssuchender zu verbessern“ (van Berkel/Hornemann Møller 2002: 65).

Der – zumindest rhetorische – Kern „aktivierender Politik“ ist damit die Berücksichtigung der individuellen Situation von Adressat\_innen im Rahmen der Erbringung von Leistungen und die entsprechende Ausgestaltung des Angebots an beschäftigungsfördernden oder „flankierenden“ Maßnahmen, das hinreichend flexibel sein muss, um „Individualisierung“ auch realisieren zu können.

Dies bedeutet aber, dass „Aktivierung“ als (Dienst-)Leistungsprozess konzipiert und analysiert werden kann, und zwar unter mehreren Aspekten:

- als unmittelbare Ko-Produktion zwischen Fachkräften und ihrer Klientel;
- als „gesteuerte Interaktion“ innerhalb einer behördlichen Struktur;
- als kooperativen Prozess zwischen öffentlichem Träger und „Dritten“, die Teile des Leistungsprozesses übernehmen und in unterschiedlichen Formen eingebunden werden (Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger, Beratungsstellen etc. in unterschiedlicher Trägerschaft – Kirchen, Nachbarschaftsorganisationen, Wohlfahrtsverbände, private Unternehmen, Gewerkschaften, Volkshochschulen etc.).

Im internationalen Kontext liegt eine Reihe von Studien vor, die den Zusammenhang von politischer Programmatik, organisatorischer Ausgestaltung und interaktionaler Umsetzung von „Aktivierung“ thematisieren.

Die frühesten Arbeiten entstanden in den USA – dies ist eine Folge der dort bereits um 1990 einsetzenden Diskussion um „Aktivierung“ und der durch die Sozialgesetzgebung seit 1996 US-weit forcierten Praktiken, Fürsorgeempfänger\_innen mit Hilfe verschiedener Instrumente wie z. B. dem „Case Management“ in den Arbeitsmarkt zu integrieren (vgl. für einen guten Überblick Nathan/Gais 1999).

Wichtige Themen sind die Veränderung von Aufgabenstellungen der verschiedenen Beschäftigtengruppen in der Fürsorge- und Arbeitsverwaltung im Zuge der Fürsorgereform von 1996, die Probleme, die „Aktivierung“ besonders belasteter Personen und die Interaktionen zwischen Personal und Klientel.



Vor allem zur Bearbeitung der letztgenannten Thematik greifen verschiedene Autor\_innen auf die Theorie der „Street-Level Bureaucracy“ (vgl. 4.1) zurück. In Frage steht, ob und wie ein „Kurswechsel“ in der politischen Programmatik (von „passiven“ zu „aktivierenden“ Leistungen) innerorganisatorisch nachvollzogen wird und sich dann auch im Handeln der „front-line-worker“ niederschlägt. Die Umsetzung vom Programm in die Praxis erfolgt über bestimmte „Dienstleistungstechnologien“ („service technologies“), nach Hasenfeld ein Set von institutionalisierten Interaktionen, die darauf abzielen, die physischen, psychologischen, sozialen und kulturellen Eigenschaften von Personen zu verändern (vgl. Hasenfeld 1983: 111). Mit der Bezeichnung „Technologie“ wird hervorgehoben, dass es in jeder Dienstleistungsorganisation weitgehend standardisierte und häufig „unhinterfragte“ Abläufe gibt, die das individuelle Handeln der Beteiligten „anleiten“, z.B. formalisierte Programme, aber auch Rituale etc. Diese Abläufe werden realisiert von Mitarbeiter\_innen, die einerseits auf organisationsinterne Vorgaben zurückgreifen, andererseits ihr im Laufe der beruflichen Arbeit erworbenes „Professionswissen“ einsetzen. Damit besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Standardisierung und individualisierter Handlungspraxis und jede „service technology“ wird in der Praxis modelliert und modifiziert.

Die Art der gewählten „Dienstleistungstechnologie“ hängt stark von der jeweiligen Funktion der Dienstleistung ab. Hasenfeld unterscheidet drei verschiedene Funktionen: Den sozialen Status von Personen beeinflussen (People processing technologies), materielle Versorgung bzw. Sicherung (People sustaining technologies) gewährleisten sowie an der innerpsychischen Veränderung von Personen arbeiten (People changing technologies). Die Interventionen, die im Rahmen der Aktivierungsprogrammatik realisiert werden, sind überwiegend den Funktionen des „people processing“ und „people changing“ zuzurechnen. Dabei darf allerdings der gravierende Unterschied beider Funktionen nicht vermischt wer-

den: „People processing“ zielt auf die Definition von Statuslagen (z.B. die Feststellung von Arbeitslosigkeit oder „Bedürftigkeit“ i. S. der §§ 7, 9 SGB II), die weitere Leistungen auslösen können (z.B. die Gewährung materieller Unterstützungsleistungen, die Inanspruchnahme von Eingliederungsleistungen), „people changing“ auf die Veränderung von Verhalten oder Einstellungen und setzt die unmittelbare Auseinandersetzung mit der ko-produzierenden Person voraus – ist per se „intensive Interaktion“.<sup>7</sup>

Die Umsetzung von Aktivierungsprogrammen basiert auf Technologien des „people changing“ und erfordert nach Auffassung vieler Autor\_innen Handlungsweisen, die nur wenig standardisiert werden können und deshalb „Professionswissen“ in Anspruch nehmen müssen. Demgegenüber ist „people processing“ über bürokratische Regeln steuerbar. In der Folge müssten bei der innerorganisatorischen Umsetzung des Aktivierungsparadigmas bürokratische Verfahrensweisen abgebaut werden. Die Forschung hierzu zeigt jedoch durchaus widersprüchliche Ergebnisse.

Evelyn Brodtkin untersuchte noch vor Inkraft-Treten der US-amerikanischen Fürsorgereform 1996 ein Vorgängerprogramm des Staates Illinois am Beispiel einer Fürsorgebehörde in Chicago, die den Auftrag umsetzen sollte, verpflichtende Beschäftigungs- und Trainingsprogramme zu implementieren (vgl. Brodtkin 1997). Die Autorin kommt zu dem Schluss, dass es faktisch die Hauptaufgabe des Personals war, die schlechten Arbeitsbedingungen praktisch zu bewältigen. Im Vordergrund stand dabei die Anforderung, eine hohe Fallzahl „abzuarbeiten“, indem Klient\_innen in Aktivierungsprogramme involviert wurden. Es geht hauptsächlich darum, diesen zu signalisieren, dass sie trotz ihrer Verpflichtung zu arbeiten nur die Unterstützung erhalten, die unter den gegebenen finanziellen und organisatorischen Umständen möglich ist, es also keinen Sinn hat, mehr zu erwarten, etwa „individuell zugeschnittene“ Angebote.

7 Als „people sustaining“ bezeichnet Hasenfeld dagegen alle Dienstleistungen, die auf (materielle) Versorgung zielen.

Diese implizite Vorgabe wirkt sich unmittelbar auf das Assessment aus, denn angesichts einer begrenzten Verfügbarkeit an Mitteln hatte das „aktivierende“ Personal wenig Ansporn, an Informationen über die Bedürfnisse der Klientel zu kommen. Vorhandene individuelle Bedarfe zu identifizieren, könnte zu Problemen führen, wie zum Beispiel Ansprüche auf Leistungen zu wecken, denen nur schwer oder sogar unmöglich zu entsprechen wäre. Statt die Bedürfnisse der Klientel zu entdecken und darauf einzugehen, tendierten die Beschäftigten deshalb dazu, die Bedarfe der Kundschaft auf die verfügbaren Angebote abzustimmen und das Herausfinden von Leistungsansprüchen zu vermeiden. Deshalb entwickelte sich eine „Kultur des Wegsehens“, bedeutete doch jedes von der Klientin oder dem Klienten benannte Problem eine potenzielle Aktivität oder eine Anforderung an eine Unterstützungsleistung, die nicht gewährt, weil nicht finanziert werden konnte. „Schlechte Klientinnen und Klienten“ waren damit solche, die berechnete (und ihnen programmatisch zugebilligte) Eingliederungsleistungen einforderten. Dem begegnete das Personal durch „Weghören“ oder auch direkte Einschüchterung. Grundsätzlich befanden sich die Beschäftigten, die das Programm der Aktivierung umsetzen sollten, in einer per se widersprüchlichen Situation: Einerseits beinhaltet die „Dienstleistungsperspektive“, die Voraussetzungen von Ko-Produktion ernst zu nehmen und die Nutzer\_innen von Dienstleistungen in die Lage zu versetzen, sich als Ko-Produzierende zu verstehen und zu agieren. Gleichzeitig sind die Ziele, an deren Erreichung die Beschäftigten meist gemessen werden, eher eindimensional: Sicherstellung der Verfügbarkeit und Integration in den Arbeitsmarkt. Zwischen den Potenzialen vieler Langzeitarbeitslosen einerseits und der Realisierung dieser Ziele andererseits klafft häufig eine mehr oder minder breite Lücke, die durch die Bereitstellung entsprechender Ressourcen zumindest partiell geschlossen werden müsste.

In einer in den Jahren 1998 und 1999 durchgeführten Studie bestätigt Irene Lurie im Wesent-

lichen die Ergebnisse von Brodtkin, obwohl sich mittlerweile die Ressourcenausstattung der Organisationseinheiten wesentlich verbessert hat. Sie stellt fest, dass auch unter den Bedingungen der „neuen“ Fürsorgeadministration hochgradig routinisierte Prozesse dominieren. Ein Großteil der Tätigkeiten der Angestellten besteht aus routinisiertem Verhalten, das durch die Ablauflogik des Leistungsprozesses diktiert wird. Die häufigste Aktivität der angestellten Personen ist das Sammeln von Informationen oder Dokumenten von ihren Kund\_innen, gefolgt vom Erklären von Regeln. Wenn beraten wurde, hatte die Beratung nicht die Form einer Problemlösungssuche, sondern bestand vielmehr aus einer mehr oder minder verbrämten Anweisung, die Regeln zu befolgen. In den Gesprächen mit der Klientel geht es ausschließlich um deren Verpflichtung zur Arbeit, nicht um weitergehende Beratung. Dies liegt auch daran, dass ein Assessment, das auf die Feststellung von Problemlagen gerichtet wäre, um eventuelle Freistellung von Verpflichtungen vorzunehmen, kaum stattfindet. Dies wiederum bedeutet, dass nur wenig Gebrauch von der Möglichkeit gemacht wird, eingeschränkt erwerbsfähige Klient\_innen von der Arbeitsverpflichtung zu befreien<sup>8</sup> und objektive Vermittlungshemmnisse in vollem Umfang zu Lasten der Klientel gehen.

Allerdings hat sich der von Brodtkin festgestellte Widerspruch, dass Fürsorgeempfänger\_innen in Arbeit gebracht werden sollen, aber gleichzeitig die hierzu notwendigen Ressourcen fehlen, etwas abgemildert. Zentral ist die Verfügbarkeit von Trainings- und Beschäftigungsangeboten: Erst hierdurch kann die Arbeitsverpflichtung umgesetzt werden, und erst dann können sich auch Routinen herausbilden. Die Möglichkeiten, diese Ressourcen einzusetzen, haben deutlich zugenommen, ebenso die Möglichkeiten der Nutzung von Computern und entsprechenden Informationssystemen. Eine wichtige Rolle für die Gestaltung der Arbeitsabläufe spielen Computersysteme und das „Formularwesen“, was aber auch bedeutet, dass die Dokumentation der Arbeit erheb-

8 Dies ist die einzige Möglichkeit, die Arbeitslosen vom Druck zu befreien, dass die materielle Unterstützung nur eine begrenzte Zeit gewährt wird (laut Bundesgesetz fünf Jahre, wobei diese Frist auf der Ebene von Bundesstaaten unterschritten werden kann).

liche Zeit in Anspruch nimmt und gleichzeitig Entscheidungsspielräume einengt. Das Personal sammelt und bestätigt Informationen, gibt diese ins Computersystem ein, bittet Bewerber\_innen um ihre Unterschrift auf zahlreichen Formularen und erklärt die Regeln. Lurie kommt zu dem klaren Ergebnis, dass die hohe Fallzahl und die Standardisierung und Computerisierung von Arbeitsabläufen dafür verantwortlich sind, dass theoretisch vorhandene Handlungsspielräume nicht genutzt werden, dass insbesondere der Umgang mit der Kundschaft nicht individuell gestaltet ist. Trotzdem wird die Botschaft der „Aktivierung“ in der Interaktion durchgesetzt, werden die „Regeln“ vermittelt, so dass das Programm erfolgreich sein kann, wenn es alleine am Indikator „Integration in den Arbeitsmarkt“ gemessen wird.

Hasenfeld selbst hat sich in mehreren Studien mit dem Zusammenhang zwischen dem praktischen (Interaktions-)Handeln der Beschäftigten und den organisatorischen und politischen Rahmenbedingungen dieses Handelns beschäftigt (vgl. Riccio/Hasenfeld 1996, Hasenfeld/Ghose/Larson 2004, Handler/Hasenfeld 2007). Er beschreibt die Interaktionssituation zwischen den „Case Managerinnen und Managern“ und ihrer Klientel als „praktizierte Dienstleistungstechnologie“ und zeigt, dass diese eine Zusammenstellung von dominanten und institutionalisierten Praxisroutinen darstellt, die die Interaktionsmuster zwischen Beratenden und Kund\_innen definieren und formen. Die realisierten Praktiken bewegen sich auf einer Achse zwischen bürokratischen Prozessen einerseits und professioneller Bearbeitung andererseits. In bürokratischen Prozessen verstehen Berater\_innen ihre Kundschaft als Objekte, treffen Entscheidungen, die auf der Basis von greifbaren (vordergründigen) Fakten begründet werden. Die Betonung liegt auf Regeln und Abläufen und darin, die Kundschaft in adäquaten Kategorien zu repräsentieren. Die primären Aktivitäten der Mitarbeitenden sind Informationsabfrage und -verarbeitung und das Zuordnen von Kund\_innen in Kategorien. Beratende

nutzen ihr Ermessen, um zu bestimmen, welche der Informationen, die die Kundschaft preisgibt, für die Fallbearbeitung relevant sind und welche Regeln aufzurufen sind. Von den Kund\_innen wird erwartet, den ihnen zugeschriebenen Status und die ihnen zugewiesenen Dienstleistungen zu akzeptieren. Auf der anderen Seite des Spektrums, bei professioneller Bearbeitung, behandeln Berater\_innen ihre Kundschaft als Subjekte, nehmen sie Informationen auf, um besser über ihre Bedürfnisse und Prognosen informiert zu sein. Beratende nutzen ihr Ermessen, um professionelle Urteile zu fällen. Hasenfeld identifiziert vier organisatorische Variablen, die beeinflussen, was Angestellte in der Fürsorgearbeit tatsächlich tun – die Vergütungsstruktur, die vorhandenen Mittel, die individuellen Qualifikationen und Kompetenzen und ihre subjektiven „Praxisideologien“. Im Gegensatz zu Brodtkin und Lurie sieht er da-mit – je nach der Ausprägung der genannten Variablen – Chancen für das Personal, eine stärker an den Bedarfslagen der Klientel orientierte, professionalisierte Praxis der Aktivierung zu realisieren.

Auch die britische Arbeitsmarktreform, beginnend mit dem „New Deal“ von 1997, die Vorbildfunktion für Deutschland hatte, wurde in ihren Auswirkungen auf die Interaktionssituation in den Jobcentern vielfach untersucht (vgl. Walker 1998, Walker/Wiseman 2001 und 2002, Finn 2003, Franck 2003, Knuth/Finn 2004). Cattell (2000) fasst mehrere qualitative und quantitative Studien zur Funktion und Bedeutung der Personal Adviser im „New Deal“ zusammen und bestätigt die Befunde der Meta-Evaluation von Millar (2000a und b). Sie zeigt, dass die Einführung der Personal Adviser ein Kernelement des „New Deal“ war. Die Programme führten eine Reihe von „maßgeschneiderten Angeboten“ ein und beinhalten die Abkehr vom standardisierten Programm des (alten<sup>9</sup>) Job Centre. Die Bedeutung der Personal Adviser verschränkt sich mit strukturellen Gegebenheiten der Programme und ihrer Organisation, im Resultat werden die Programme von der Klientel über ihre Beziehung zum

9 Dieses Job Centre richtete sich nur an Personen, die Arbeitslosengeld („Job Seekers Allowance“) bezogen, nicht jedoch an aktuell erwerbsunfähige Personen.

Personal Adviser wahrgenommen – eine Bestätigung der Grundthese Lipskys, dass die „Street-Level Bureaucracy“ eine zentrale sozialpolitische Funktion hat. Der Erfolg des „New Deal“ hängt insgesamt von der Rolle der Personal Adviser ab. Die Zufriedenheit der arbeitslosen Personen mit allen Etappen des „New Deal“-Programmes ist mit der Beziehung zum Personal Adviser verknüpft (vgl. Cattell 2000: 43) und der Erfolg der eigenen Jobsuche wird mit der Person und dem Auftreten der Personal Adviser in Verbindung gebracht.

Als zentrale Spannungen in der Rolle der Personal Adviser werden in den von Cattell zusammengefassten Studien herausgearbeitet (vgl. Cattell 2000: 45):

- das Verhängen von Sanktionen beschädigt die Beziehung;
- es existiert ein schmaler Grad zwischen der aktiven, individuellen Unterstützung von der Klientel und dem Arbeiten nach einer vorgegebenen „Erfolgsmarge“;
- eine hohe Fallzahl lässt weniger Zeit für individuelle Bedürfnisse, hieraus resultiert ungenaues „matching“ und zu wenig Zeit für zusätzliche Angebote;
- bei (zu) hohen Fallzahlen geht es um das Ausbalancieren der für den Einzelfall möglichen Betreuungsintensität.

Verbesserte individuelle Beratung und Unterstützung zeigt Auswirkungen auf die Vermittlung in Arbeit, hat aber ihre Voraussetzungen: Niedrige Betreuungsrelationen, finanzielle und konzeptionelle Handlungsspielräume und – nicht zuletzt – Kompetenzen und Qualifikationen (u.a. Gesprächsführung, aber auch Management).

Dass all dies nicht immer zureichend realisiert wird, zeigt Sharon Wright in einer ethnographischen Studie (vgl. Wright 2004, Wright 2006). Sie sieht als zentralen Widerspruch, dass die Beschäftigten eigenständig weitgehende Entscheidungen treffen müssen, gleichzeitig aber in eine starre Hierarchie eingebunden sind.

Auch aus Skandinavien liegen einige Untersuchungen zur Praxis der „Aktivierung“ vor (vgl. Kjørstad 2005, Lagerström 2011, Nybom 2011), die das bisher gewonnene Bild bestätigen, nämlich dass die praktische Umsetzung des Aktivie-

rungsparadigmas in hohem Grad diversifiziert erfolgt: Sowohl im Ländervergleich (vgl. van Berkel/van der Aa 2012: 496), im Vergleich unterschiedlicher Organisationen auf der gleichen nationalen Ebene (vgl. Fletcher 2011, 450) wie auch innerhalb derselben Organisation (vgl. van Berkel/van der Aa/van Gerstel 2010: 458f.) kommen massive Unterschiede in der Interaktion zwischen „Aktivierer\_innen“ und ihren „Kund\_innen“ zum Vorschein. Van Berkel/van der Aa und van Gerstel unterscheiden drei Typen: „Manche Beschäftigte nehmen eine bürokratische Haltung an und betrachten es als ihre Aufgabe, Regeln und Vorschriften so konsequent, richtig und strikt wie möglich anzuwenden. (...) Andere können als unternehmerische Mitarbeitende mit Kund\_innenkontakt charakterisiert werden, die streng daran orientiert sind, die Klientel in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Sie nutzen Regeln und Vorschriften zielorientiert und flexibel. (...) Wiederum andere können als ‚Pflegekräfte‘ klassifiziert werden. Ihre Einstellung gegenüber der Klientel ist eher beschützend, sie sind weniger ausschließlich auf die Reintegration in den Arbeitsmarkt fokussiert und betrachten die Vorstellung einer individuellen Verantwortung der Klientel als problematisch“ (van Berkel/van der Aa/van Gerstel 2010: 459, Übersetzung Klein/Reis).

Hasenfeld führt diese Diversität auf einen grundsätzlichen Widerspruch zurück: „Die Reform des Fürsorgesystems legt der Sozialverwaltung zwei von Natur aus unvereinbare Ziele auf. Das erste, traditionelle Ziel ist die Festlegung und fortlaufende Kontrolle von Unterstützungsbedarf. Das zweite Ziel ist rehabilitativ, nämlich Hilfeempfänger\_innen eine gewinnbringende Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, sie zur Heirat zu ermutigen und außereheliche Schwangerschaften zu reduzieren. Das erste Ziel verlangt eine am sozialen Status ausgerichtete oder bürokratische Methode, in der Formulare die Interaktionen und deren Inhalt kontrollieren. Im Gegensatz dazu machen Hilfeempfänger\_innen eine personenverändernde oder professionelle Methode erforderlich, in welcher die interpersonellen Relationen zwischen Fachkräften und Klientel ein Schlüsselfaktor des Dienstleistungsergebnisses sind“ (Hasenfeld 2010c: 153f., Übersetzung Klein/Reis).

Dieser Widerspruch in den Zielsetzungen und den Dienstleistungstechnologien schafft einerseits auf der operativen Ebene Handlungsspielräume, gleichzeitig zwingt er die Mitarbeiter\_innen zu einem dauernden Spagat, der – wie die Untersuchung von van Berkel, van der Aa und van Gersstel zeigt, auf unterschiedliche Weise aufgelöst wird.

Zwei aktuelle deutsche Untersuchungen bringen hierfür aufschlussreiche Belege. Sie stehen in einer Reihe von qualitativ ausgerichteten Studien zur Interaktion in Jobcentern und im SGB III (vgl. Kolbe/Reis 2005 und 2008; Hielscher 2007; Hielscher/Ochs 2009; Ludwig-Mayerhofer u. a. 2007 und 2009; Baethge-Kinsky u. a. 2007; Schütz u. a. 2011; Kolbe 2011; Kolbe u. a. 2014).

Böhringer u. a. untersuchen die Interaktionen zwischen Fachkräften und ihren Klient\_innen konversationsanalytisch (vgl. Böhringer u. a. 2012; Karl u. a. 2012) und konstatieren ein strukturelles Dilemma: Gespräche im Jobcenter stellen persönliche Interaktion in einem institutionellen Kontext dar, damit sind institutionelle Kommunikation und persönliche Beziehung miteinander verschränkt: „Es handelt sich bei diesen Gesprächen um einen Mix aus unterschiedlichen institutionalisierten Situationen, zu denen auch Beratung gehören kann. Dann aber handelt es sich eher um Beratung im alltagsweltlichen Sinne, nicht aber um eine ausdifferenzierte institutionelle Kommunikationsform ‚Beratung‘. Darin unterscheidet sie sich aber von reinen Beratungssituationen, in denen zumindest die Berater typischerweise bemüht sind, einen solchen Mix zu vermeiden“ (Böhringer u. a. 2012: 48, Hervorhebung im Original). Das Gespräch ist immer wieder durch institutionelle Regelungen gefährdet, damit es aufrechterhalten bleiben kann, greifen beide Akteur\_innen zu einer „hilfreichen Fiktion“ (Böhringer u. a. 2012: 81) – real stark eingeschränkte Freiwilligkeit und Handlungsspielräume werden interaktiv „inszeniert“. „Rechtlich besteht das (...) hierarchische Verhältnis (...) Angestrebt wird aber bis auf Weiteres eine Beziehung, in der P und K gemeinsam die Probleme von K lösen, etwa wie in einer Beratung oder Therapie. Beide Interaktionspartner\_innen müssen daran interessiert sein, die Fiktion der Freiwillig-

keit (...) aufrechtzuerhalten (...) K und P scheinen (...) bemüht zu sein, eine Situation zu vermeiden, in der ein offener Dissens entsteht und damit die Fiktion von Freiwilligkeit als solche offenbar würde“ (Böhringer u. a. 2012: 83).

Der institutionelle Kontext wird nicht in Frage gestellt, gleichzeitig demonstrieren die Beteiligten die prinzipielle Möglichkeit individueller Handlungsspielräume. Die Teilnehmenden des Gesprächs etablieren einen „working consensus“: „Offene Konflikte werden weitgehend vermieden oder so bearbeitet, dass emotionale Auseinandersetzungen verhindert werden“ (Böhringer u. a. 2012: 242), die institutionellen Rollen werden anerkannt, gleichzeitig bleiben die Personen hinter diesen Rollen sichtbar – auf diese Weise entstehen situativ Gestaltungsspielräume.

Dies zeigt sich insbesondere an der Sanktionspraxis der Fachkräfte: Letztere sehen Sanktionen in vielen Fällen als nicht förderlich für ihre Arbeit an, weil dadurch die Interaktion mit den Klient\_innen massiv negativ beeinflusst werden kann. „Bei aller Fiktivität, Oberflächlichkeit und Vorläufigkeit ist dieser ‚working consensus‘ für alle Beteiligten ein wertvolles Gut, das ständiger interaktiver Pflege und Stabilisierung bedarf – und zwar ohne zu eindeutigen und endgültigen Feststellungen bzw. Festlegungen zu kommen, wie dies bei einer Sanktionierung unweigerlich der Fall wäre. Arbeitsbeziehungen bzw. diesen ‚working consensus‘ aufrechtzuerhalten verlangt daher (...) einen gekonnten Umgang mit (Nicht-)Sanktionierungen“ (Böhringer u. a. 2012: 183, Hervorhebung im Original).

„Gekonnte Uneindeutigkeit“ (Böhringer u. a. 2012: 247) erlaubt es, in strukturell widersprüchlichen Situationen im Gespräch zu bleiben, „den Fall bearbeitbar zu halten“ (Böhringer u. a. 2012: 246). Diese Leistung, die von beiden Teilnehmenden an Gesprächen getragen wird, muss immer wieder von neuem erbracht werden. Jobcenter-Gespräche sind Herstellungsleistungen, die von den Partner\_innen der Interaktion eine hohe Flexibilität verlangen – diese könnte durch eindeutige Festlegungen gefährdet werden, damit wäre aber das Gespräch u. U. abrupt beendet und der Fall nicht weiter bearbeitbar – ein Fehlschlag, der in einer asymmetrischen institutionellen Situa-



tion wie im Jobcenter vorwiegend zu Lasten der Kund\_innen gehen dürfte, aber auch von den Fachkräften als „Scheitern“ erlebt werden kann.

Der Argumentation von Böhringer u. a. folgend, werden die genannten strukturellen Widersprüche nicht aufgehoben, sondern (u.U. mühsam) interaktiv vermittelt: „Die Hervorbringung der Dienstleistung(en) stellt eine gemeinsame Abstimmungsleistung zwischen Kundinnen und Professionellen dar, d. h. dass die Kunden für die Erbringung der sozialen Dienstleistungen gebraucht werden. Wenn sie nicht mitarbeiten, werden sie schlimmstenfalls sanktioniert, gleichzeitig ist aber auch das Dienstleistungsangebot (zumindest vorerst) gescheitert. Dieses ‚Aufeinander-angewiesen-Sein‘ findet sich bis in die kleinsten Verästelungen der Begegnungen im Gespräch“ (Böhringer u. a. 2012: 248).

Im Rahmen einer Untersuchung, die sich mit der Umsetzung des § 16a SGB II am Beispiel zweier Jobcenter in Hessen beschäftigt (vgl. Ludwig 2012 und 2013) wurden neben Leitungskräften, Fachkräften aus der Schuldner\_innen- und Suchtberatung sowie Kund\_innen auch Fallmanager\_innen befragt. Diese gaben einen Einblick in ihre Handlungsrealität.

Auf die Frage nach den Hauptaufgaben des Fallmanagements hin betonten die Integrationsfachkräfte das offizielle Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende, dass Leistungsberechtigte in Arbeit integriert werden sollen. Gleichzeitig wiesen sie darauf hin, dass dies eher ein Fernziel sei und ihre Haupttätigkeit faktisch in der Bearbeitung von Vermittlungshemmnissen bestehe. Diese Aussage wurde von fast allen befragten Fachkräften in unterschiedlichen Formulierungen getroffen, so dass das folgende Zitat stellvertretend für vergleichbare Äußerungen steht:

„Ich bin als [Integrationsfachkraft] für ca. 400 Kunden zuständig. Von diesen Kunden sind nach meiner persönlichen Einschätzung, positiv ausgedrückt, ca. zehn bis 15 Prozent für eine Vermittlung brauchbar. Aus dieser Zahl ergibt sich die Problematik meiner Arbeit, denn die anderen 85 bis 90 Prozent haben vielfältige Probleme, für

die also eine Arbeitsvermittlung nicht primäres Ziel sein kann. In diesen Fällen müssen viele Probleme gelöst werden, bevor eine Vermittlung denkbar ist“ (ifk 11<sup>10</sup>, 3). Das Ziel der Eingliederung in Arbeit wird nicht grundsätzlich infrage gestellt, allerdings äußern die Befragten Zweifel an der strikten Ausrichtung ihrer Arbeit an diesem Ziel. Vielmehr stelle sich in der Betreuung immer wieder heraus, dass zunächst andere „Themen“ oder „Probleme“ bearbeitet werden müssten. Angesichts des hohen Drucks durch die Geschäftsleitung und der hohen Fallzahlen bleibe hierfür aber nur wenig Zeit: „Man ist aber auch angehalten, die Schwerpunkte in Richtung Integration zu setzen, also den Kunden, die arbeitsmarktnah sind, ein größeres Augenmerk einzuräumen. Das ist keine offizielle Vorgabe, aber es geht faktisch in diese Richtung. Wie weit [eine Integrationsfachkraft] sich mit den anderen Kunden befasst, bleibt ihr weitgehend selbst überlassen. Das ist eine Rahmenbedingung. Das darf man offiziell nicht so sagen, aber es ist schon so“ (ifk 10, 3).

In der Alltagspraxis sehen sich die Fachkräfte aber gleichzeitig mit einem hohen Problem- und Handlungsdruck konfrontiert, denn viele Adressat\_innen sind mit sozialen und persönlichen Problemen belastet, die eine soziale Stabilisierung zwingend erforderlich machen.

Damit kommt es zu einem fatalen Spagat zwischen widerstreitenden Anforderungen zwischen Organisation und Profession.

„Als ich hierher kam und der Abteilungsleiter mich hier vorstellte, sagte er, dass ich Frau so und so sei, die sich von der Sozialarbeit verabschiedet hat und jetzt in die Arbeitsvermittlung kommt. Der Satz war natürlich völlig falsch. Ich habe das an diesem Morgen nicht kommentiert. Aber ich dachte mir, was soll das denn. Denn die Stellenausschreibung richtete sich u. a. an Sozialarbeiter. Und das bringe ich mit, und das bin ich, und so möchte ich auch mit meinen Kunden weiter umgehen. Dieses Wissen will und muss ich einbringen. Denn an dieser Arbeit hier reizt mich ja, dass ich die Mittel der Sozialarbeit hier sinn-

---

10 Mit diesen Kürzeln wurden die Fachkräfte anonymisiert.



voll einsetzen kann. Natürlich muss ich aufpassen, denn ich kann mich nicht so detailliert in einen Fall reinhängen, wie ich das früher im Sozialdienst gemacht habe. Man muss da den Punkt finden, wo man sagt, jetzt muss ich dich vermitteln. Wenn man sich intensiv reinhängt, dann rufen die Kunden mehr an, und das bindet Zeit ohne Ende, und das kann ich mir bei der gegebenen Fallbelastung nicht leisten“ (ifk 07, 56).

Die Fachkräfte bewältigen diesen Konflikt, indem sie in Parallelstrukturen arbeiten: „(...), man bedient zwei Welten“ (ifk 02, 205); „da gibt es zum einen die Ziele, die erreicht werden sollen und vorgegeben sind, und zum anderen gibt es Parallelziele“ (ifk 10, 3); man muss die Waage halten „zwischen Sozialarbeit und Statistik“, so dass man „auf zwei Feldern (spielt)“ (ifk 12, 27-29). „Ja, wir müssen da einen Spagat machen. Es würde zwar niemand sagen, dass soziale Stabilisierung nicht wichtig ist, aber vorrangiges Ziel ist Integration in Beschäftigung, nicht soziale Integration“ (ifk 14, 62).

Trotz einiger Nuancen spielt es für das Zustandekommen dieses „Spagats“ keine Rolle, ob die Fachkräfte bei einer „gemeinsamen Einrichtung“ oder einem „zugelassenen kommunalen Träger“ beschäftigt sind.<sup>11</sup> Bei dem in die Untersuchung einbezogenen „zugelassenen kommunalen Träger“ gibt es als Vorgabe eine „Aktivierungsquote“, die den Druck erzeugt, einer Logik der Versorgung mit Maßnahmen zu folgen. Die Fachkräfte sehen sich gezwungen, diese Logik „entgegen ihrer inneren Einstellung“ anzuwenden (ifk 19, 140). Andere Vorgaben wie Fallzahlen und Kontaktdichte bestimmen die Leistungstiefe der Beratung. „Man muss immer abwägen, wie viel man für einen Kunden investiert, denn das entscheide ich ja im Grunde selbst. Ich riskiere ja auch Probleme für mich, das merke ich manchmal, wenn ich mich sehr intensiv um Kunden kümmere, das bedeutet ja, dass andere liegen

bleiben. Das wiederum wird in unserem Programm sehr gut abgebildet, das ist gut abfragbar und diese Listen bekommen wir auch jeden Monat präsentiert. Da bin ich jemand, der sehr intensiv an Fällen arbeitet, aber das ist hier nicht so gefragt, nicht so gewünscht, nicht so vorgesehen“ (ifk 07, 56).

Die Fachkräfte entwickeln unterschiedliche Strategien, mit dem Widerspruch zwischen den Vorgaben der Organisationspolitik und den eigenen professionellen Vorstellungen umzugehen. Diese Strategien manifestieren sich im Umgang mit der Eingliederungsvereinbarung. Deren Abschluss ist grundsätzlich gesetzlich vorgegeben und deshalb auch innerorganisatorisch „gesetzt“. Gleichzeitig erscheint den Fachkräften eine förmliche Eingliederungsvereinbarung im Kontext sozialer und psychischer Problemlagen und der Inanspruchnahme von entsprechenden Beratungsleistungen nicht immer als sinnvolles Instrument.

„Ich kann mich nicht daran erinnern, je jemanden geschickt zu haben. Ich lege Wert darauf, im Gespräch anzuregen, es wäre vielleicht nicht schlecht (...) Aber es ist mir auch wichtig klar zu machen, wenn das Gegenüber dazu nicht bereit ist, dann können wir das auch anders regeln, also auch die Freiheit zu lassen. Ich weigere mich strikt, das in einen Zwangsrahmen zu setzen und nicht auf Freiwilligkeit zu setzen“ (ifk 20, 84). Wichtiger als der formale Akt des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung ist es in diesen Fällen, an der Motivation der Kund\_innen zu arbeiten, die eine wesentliche Voraussetzung für nachhaltige Veränderungen im Verhalten ist. „Meine persönliche Vorgehensweise ist es, auf der freiwilligen Schiene zu arbeiten, denn es kommt ja immer auf die persönliche Motivation an, dass jemand an seiner Situation etwas verändern will“ (ifk 11, 32).

11 Ein im März 2015 veröffentlichtes Schreiben der Personalräte der Jobcenter bestätigt den Befund unserer Analyse: „Schon in der von Ihnen vorgegebenen Zielorientierung mit der Fokussierung auf die Arbeitsvermittlung liegt daher ein gewisses Maß an Negierung der Realitäten. (...) Denn es ist in der überwiegenden Zahl der zu Beratenden nicht mit einer reinen Vermittlungstätigkeit getan.“ Daher „stellt sich in einer wachsenden Zahl der Beratungsfälle die Frage nach der Integration in den Arbeitsmarkt nicht als vordergründige, sondern allenfalls als Fernziel dar – zu sehr bestimmen andere soziale Problemlagen Lebenswirklichkeit und Lebenseinstellung der Beratenen“ (Oer-Esser 2015: 2).

In vielen Fällen ist ein „langer Atem“ nötig, um die Kund\_innen zu befähigen, an Veränderungsprozessen zu arbeiten: „Wenn der Kunde erst einmal Hilfe ablehnt, frage ich im nächsten Gespräch noch einmal nach. Wie sieht es aus? Konnten Sie das regeln? Möchten Sie Unterstützung? Ich versuche, das nachzuhalten“ (ifk 13, 17).

#### 4.4.2 *Institutionelle Zwänge managerialer Steuerung im Bereich der Beschäftigungsförderung*

„Die gegenwärtig dominanten Richtungen einer ‚aktivierenden‘ Sozialpolitik (...) weisen einen für die Modernisierungsstrategie markanten Mangel auf. Sie blenden institutionelle Fragen weitgehend aus und damit auch instrumentelle Fragen der Modernisierung des Sozialstaates. Es wird nicht oder kaum thematisiert, wie sich das ‚wohlfahrtsstaatliche Arrangement‘ als ein komplexes System von Institutionen, Organisationen und Akteuren selbst verändern müsste, um der Idee der ‚Aktivierung‘ gerecht zu werden“ (Blanke 2001: 147).

Faktisch hat sich dieses System verändert, auch wenn dieser Veränderungsprozess vergleichsweise selten Gegenstand wissenschaftlicher empirischer Untersuchungen war. Die gravierendste Veränderung bestand in der Einführung von Konzept und Instrumenten des New Public Management.

Im SGB II erhielt die „institutionelle Seite“ in der lange Zeit äußerst kontrovers geführten Diskussion um die „Formen der Aufgabenwahrnehmung“, d.h. entweder durch eine „gemeinsame Einrichtung“ zwischen Kommune und Agentur für Arbeit oder durch einen „zugelassenen kommunalen Träger“, einen markanten, u.E. aber die zentrale Problematik verzerrenden Ausdruck. Denn hinter der Frage der Aufgabenwahrnehmung steht die Problematik der Steuerung des gesamten Systems der Gewährung von SGB II-Leistungen.

In Deutschland erfolgte wie auch in anderen Ländern die Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik parallel als Neugestaltung der Leistungsprozesse im Sinne des Aktivierungsparadigmas wie als „Organisationsreform“. Letztere erfasste nicht nur die Binnenstrukturen der Arbeitsver-

waltung, sondern gestaltete auch die Beziehungen zwischen dem zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales und weiteren politischen und administrativen Akteur\_innen neu. Zentrale Elemente des „New Public Management“ wie Zielvereinbarungen, auf Kennzahlen gestützte Steuerung, Benchmarking etc. wurden eingeführt und gesetzlich verankert (vgl. Schütz 2008). Dieses Steuerungssystem ist in seinen Grundstrukturen von der Frage, wer auf der lokalen Ebene die gesetzlichen Aufgaben wahrnimmt, kaum tangiert. Es folgt einer spezifischen Logik: „Die Politik (setzt) ihren Steuerungsanspruch im Sinne eines governance by contract durch, indem sie ihre politischen Ziele per Gesetz an die Verwaltungsspitze weiterreicht, ihr aufträgt, diese Zielsetzung in Verwaltungsziele zu transformieren, über administrative Verträge (Zielvereinbarungen) bis auf die unterste Behördenebene durchzureichen und schließlich als extra-vertragliche Vertrags Elemente in die Sozialvertragsbeziehung zwischen Behörde und Klientin einzuführen (vgl. Weinbach 2012: 383). Die Hierarchie bleibt erhalten, aber die Strukturen des Entscheidens und Handelns werden gegenüber klassischen Bürokratien flexibilisiert (vgl. Weinbach 2012). Es ist sicher kein Zufall, dass die Umstellung der Arbeitsverwaltungen von der Gewährung von materiellen Leistungen auf die Erbringung von Dienstleistungen parallel zur Einführung flexibler Steuerungsmodelle erfolgte – wie oben (vgl. 4.1) gezeigt wurde, erfordert Dienstleistungsproduktion Ermessensspielräume und setzt der Regelsteuerung von Konditionalprogrammen klare Grenzen.

Für die Zielvereinbarungen gem. § 48b SGB II sind die Ziele nach § 1 SGB II von elementarer Bedeutung. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen diese Zielvereinbarungen u.a. alle Leistungen des SGB II umfassen, eine einheitliche Steuerung ermöglichen und vor allem die Orientierung des Gesamtsystems an den Zielen des § 1 SGB II gewährleisten (vgl. BT-Drs. 17/1555: 30). Zielvereinbarungen als konsensuales flexibles Steuerungsinstrument sollen das Verwaltungshandeln stärker darauf ausrichten, Ziele zu erreichen (vgl. BT-Drs. 15/1516: 64). Diese Ziele haben sich wegen Art. 20 Abs. 3 GG an der Zielsetzung des SGB

II, d. h. in erster Linie an § 1 SGB II auszurichten. Die 2010 in § 48b Abs. 3 SGB II neu eingefügten, beispielhaft aufgezählten Ziele (Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit, Vermeidung von langfristige Leistungsbezug) sollen sich an den zentralen Zielen des § 1 SGB II orientieren (vgl. BT-Drs. 17/1555: 31). Nach diesen in § 48b Abs. 3 SGB II formulierten Zielen steht der messbare Integrationserfolg „ganz im Vordergrund, während § 1 noch sehr viel deutlicher erkennen lässt, dass es oftmals zunächst darum gehen dürfte, die Erwerbsfähigkeit der Leistungsberechtigten wieder herzustellen oder doch zumindest zu erhalten (§ 1 Abs. 2 S. 4 Nr. 2), behindertenspezifische Nachteile zu überwinden (Nr. 5) oder familien-spezifische Lebensverhältnisse ‚zu berücksichtigen‘ (Nr. 5)“ (Harich 2013: § 48b SGB II, Rz 4). Diese Aktivitäten werden mit der aktuellen Kennzahlensystematik aber nicht abgebildet.

Eine fehlende Orientierung an der hier vertretenden Zielsetzung des SGB II hat weitreichende Konsequenzen auch für die Gestaltung der individuellen Hilfestellung im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung, da diese der über den Zielvereinbarungsprozess gesteuerten Verwaltungslogik unterliegt und davon geprägt wird (vgl. Weinbach 2012: 1ff. und 2013: 377ff.).<sup>12</sup> Die Zielerreichung wird gem. § 48b Abs. 5 SGB II auf der Grundlage der Zielkennzahlen nach § 48a SGB II gemessen. Diese Kennzahlen enthalten allerdings „keine Aussagen über die Ursachen ihrer Entstehung, die tatsächlichen Möglichkeiten, sie zu beeinflussen und die Relevanz für den Arbeitsmarkt“ (Thie 2013: § 48a SGB II, Rz 3). Dies hat auch eine Bedeutung für die Steuerung über Zielvereinbarungen nach § 48b SGB II, weil damit nicht nur der Vergleich der Leistungsfähigkeit wenig aussagekräftig ist, sondern auch zur Zielerreichung im Kontext der Zielvereinbarungen keine verwertbaren Erkenntnisse produziert werden.

So ist es „äußerst zweifelhaft, ob das postulierte Ziel das Verwaltungshandeln in verfassungskonformer Weise leitet“ (Thie 2013: § 48b SGB II, Rz 1).

Festzuhalten ist, „das vom Gesetzgeber im SGB II neu eingeführte Instrument der Zielvereinbarung wird im Gesetz nur ansatzweise geregelt“ (Voelzke 2014: § 48b SGB II, Rz 8), die z. Z. in den laufenden Zielvereinbarungen formulierten Ziele klammern wesentliche gesetzlich vorgegebenen Ziele aus und die verwendeten Kennzahlen sind wenig aussagekräftig. Hinzu kommt, dass kommunale Leistungen nach § 16a SGB II nicht in die Gesamtsteuerung mit einbezogen werden, da die Länder die kommunalen Träger der Grundsicherung in den gemeinsamen Einrichtungen aus unterschiedlichen und nicht nachvollziehbaren Gründen nicht in den Zielvereinbarungsprozess mit einbeziehen. Ein wesentliches Argument dürfte nach der klaren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Oktober 2014 (vgl. 2 BvR 164/11) zum Aufgabencharakter der Grundsicherung für Arbeitsuchende jetzt nicht mehr angeführt werden. Danach ist die Grundsicherung für Arbeitsuchende keine Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft und berührt nicht die durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützte Selbstverwaltungsgarantie (vgl. Entscheidung 2 BvR 164/11, Rz 165,166). Für die Länder gibt es daher keinen sachlichen und rechtlichen Grund mehr, die kommunalen Eingliederungsleistungen und den damit verbundenen gesetzlichen Auftrag der Kommunen nicht in den Zielvereinbarungsprozess mit einzubeziehen. Dies gilt umso mehr im Hinblick auf den aufgezeigten engen Zusammenhang von Zielvereinbarungen und Eingliederungsvereinbarungen und der zentralen Funktion der kommunalen Eingliederungsleistungen für die Überwindung von Langzeitleistungsbezug.

Auch wenn die „Organisationshoheit“ der Kommunen im Grundgesetz verankert ist, legen es die managerialen Steuerungsstrukturen nahe,

12 In dem zitierten Schreiben der Jobcenterpersonalräte an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit wird dieser „Zielkonflikt“ deutlich artikuliert: „Schon die Vorstellung, man könne in individuelle Beratungsgespräche auf sinnvolle Weise zentral steuernd eingreifen, entbehrt nicht einer gewissen Absurdität. Die Vorstellung, man könne auf der Grundlage subjektiver Profilingeinschätzungen, die persönliche Ansprechpartner im Gespräch mit den von Ihnen Beratenen treffen, belastbare objektive Planungen anstellen und Steuerungsentscheidungen treffen, grenzt an organisierten Selbstbetrug“ (Oer-Esser 2015: 2).

jedes Jobcenter als Bestandteil einer komplexen „Gesamtorganisation“, in der ein Spannungsverhältnis zwischen der einzelnen (teil-)autonomen Organisation und dem Gesamtsystem bzw. seiner „Steuerungszentrale“ besteht, wahrzunehmen. Evelyn Brodtkin macht deutlich, dass es dieses Spannungsverhältnis verbietet, von einer „eins zu eins“-Umsetzung politischer Ziele in administratives Handeln auszugehen. Vielmehr gilt das, was Lipsky für klassische bürokratische Strukturen nachgewiesen hat: Die „Street-Level Bureaucracy“ interpretiert die Regeln und entwickelt informelle Strategien ihrer Adaption: „In der Tat ist der Grund für die Leistungsmessung die Lenkung von Organisationen in Richtung einer Messung des Ausmaßes von Leistung, wobei es größtenteils den Organisationen überlassen wird, wie sie dorthin kommen. In dem Maße, in dem Leistungsmessungen Ziele perfekt operationalisieren, könnte man – unter sonst gleichen Bedingungen – erwarten, dass sie sich hinsichtlich der Handlungsspielräume gegenüber politischen Zielen als sehr effektiv erweisen. Wenn diese allerdings nicht perfekt sind und nur einige Dimensionen der Leistung erfassen, während andere unsichtbar bleiben, können sie Handlungsspielräume in nicht kontrollierten und möglicherweise perversen Formen beeinflussen“ (Brodtkin 2011: 258, Übersetzung Klein/Reis).

Brodtkin zeigt am Beispiel einer eigenen Studie, wie sich in Organisationen als Folge der Reaktion auf manageriale, auf Kennzahlen gestützte Steuerungsinstrumente informelle Routinen ausbilden („routine discretions“), um mit diesen individuell und kollektiv umgehen zu können. Ihre Bilanz fällt negativ aus: „Messbare“ Erfolge werden zu Lasten vieler Klient\_innen erzielt, das Erreichen der gesetzten Ziele wird mit ungewollten Wirkungen erkauft: „Die Reform des Sozialsystems bot die Möglichkeit zu untersuchen, was passiert, wenn Politik und Verwaltungsreformen in der Street-Level-Praxis interagieren. Aus der Sicht der Leistungskennzahlen gibt es Hinweise auf erheblichen ‚Erfolg‘ bei Verringerung der Sozialhilfeleistungen und Erhöhung der Erwerbstätigkeit, was oberflächlich auf eine Anpassung zwischen Politik, Methoden und Praxis hindeutet. Jedoch zeigt eine Untersuchung der Kenn-

zahlen im Rahmen einer Street-Level-Analyse der Sozialhilfereform im Alltag einer großen städtischen Wohlfahrtsbehörde informelle Wege, auf denen die Street-Level-Praxis neuen betrieblichen Regelungen angepasst wird. Dazu gehörten geringe Ausgaben in der Verwaltung, die Abwälzung der Verwaltungskosten auf die Klientel, die Bevorzugung rascher Bearbeitung gegenüber dem Eingehen auf Bedarfslagen, das Ersetzen von Ressourcen durch Rituale und die De-Legitimierung von Hilfeansprüchen“ (Brodtkin 2011: 273, Übersetzung Klein/Reis). Solche Formen outputorientierter Steuerung haben auch Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Mitarbeitenden, wie eine Untersuchung von Bredgaard/Larsen (2009, vgl. auch Larsen 2013) belegt. Die Autoren befragten Akteur\_innen der dänischen Arbeitsverwaltung nach ihren Prioritätensetzungen vor und nach der Einführung eines Systems von Zielvereinbarungen, das einzig auf arbeitsmarktlich orientierte Indikatoren gestützt war.

Es zeigte sich eine deutliche Verschiebung weg von einer stärker auf die Situation der Klientel bezogenen Arbeitsweise hin zu (ggf. auch restriktiv durchgesetzten) Orientierung auf Integration in den Arbeitsmarkt. Ähnliches belegt eine Untersuchung aus den USA, die am Beispiel von Job Centern aus Florida deutlich den Zusammenhang zwischen dem Druck der Kennzahlen, dem daraus resultierenden vordergründigen Erfolg und einer De-Professionalisierung der Case Manager\_innen aufzeigt (vgl. Soss u. a. 2011a und b, Soss u. a. 2013).

Das vom Bundesstaat vorgegebene Ziel einer Reduzierung der Fallzahlen wurde erreicht, nachdem massiver Druck auf die Geschäftsführung ausgeübt worden war, den diese an die Beschäftigten weitergab. Realisiert wurden diese Zahlen dann durch eine Konzentration auf möglichst rasche Integration in Beschäftigung einerseits, eine Erhöhung der Sanktionsrate andererseits.

Der Charakter der Tätigkeit änderte sich zu Gunsten einer erhöhten Routinisierung, die von den Beschäftigten negativ kommentiert wurde: „Casework ist als hoch routinierter Vorgang mit dem Fokus auf leistungsbezogene Aufgaben konzipiert. Ein/eine Regionalstellenleiter\_in erklärt: ‚Wenn Sie hier mit Fallmanager\_innen sprechen,

werden sie Ihnen sagen, dass sie keine Fallmanager\_innen sind; sie sind Techniker\_innen. Sie verbringen etwa zehn Prozent ihrer Zeit mit ihrer Klientel. Sie verbringen ihre Zeit damit, Techniker\_innen zu sein und so ist auch das Programm gestaltet. Sie tun, was sie im Rahmen dieses Systems zu tun haben.' Case Manager\_innen beschreiben in der Regel ihre Arbeitstage als eine Reihe von bürokratischen Stellungnahmen zu den Bedürfnissen des Systems anstelle eines proaktiven Prozesses der Beschäftigung mit der Klientel" (Soss/Fording/Schram 2013: 134, Übersetzung Klein/Reis).

In der Folge verschlechtert sich das Verhältnis zu den Klient\_innen, deren persönliche Problemlagen ausgeblendet werden – was zu vermehrten Konflikten und Sanktionen führt. Diese wiederum haben den Effekt, dass Klientel aus dem Hilfesystem „ausscheidet“ und die Vorgaben leichter erfüllt werden können: „Obwohl die Fallmanager\_innen Sanktionierung eher als eine nicht wünschenswerte Reaktion auf ihre Belastungen sehen, sind sie gezwungen, auf Sanktionen basierende Strategien vor dem Hintergrund eines Mangels an Alternativen zu bewerten. Fallmanager\_innen sind bei der Gestaltung ihrer Kennzahlen Grenzen gesetzt und sie sind im Wesentlichen machtlos, die Möglichkeiten und Lebensbedingungen ihrer Klientel zu verändern“ (Soss/Fording/Schram 2013: 134, Übersetzung Klein/Reis).

Hier wird deutlich, dass hinter messbaren Erfolgen nicht gemessene Ursachen mit negativen Folgewirkungen stehen können.

Dies liegt natürlich auch an der rigorosen Durchsetzung des Systems, das Druck dadurch erzeugt, dass die Beschäftigten in die Pflicht genommen werden, „ihre Zahlen zu erreichen“ und im Misserfallsfall ihrerseits mit Sanktionen rechnen müssen. Die Gefahr „kontraproduktiver Effekte“ ist jedoch bereits in der Grundkonstruktion des „performance measurement“ angelegt, nämlich in der Verwendung vermeintlich „einfacher“ Kennzahlen, die ihre Einfachheit dadurch erhalten, dass sie die Komplexität von Wirkungsketten reduzieren. Anstatt sich der Aufgabe zu stellen, Steuerungsmodelle für eine komplexe Welt zu entwickeln, hält die Programmatik:

„What you can't measure, you can't manage!“ dazu her, steuernd in Prozesse einzugreifen, ohne (unbeabsichtigte) Nebenwirkungen erkennen zu können. Forschungen attestieren hier einen Tunnelblick („tunnel vision“): Es wird nur das in den Blick genommen, was durch Kennzahlen abgebildet wird.

Die Reduktion von Komplexität erstreckt sich u.U. auf mehrere Ebenen:

- Die Multiperspektivität von Feldern wird verkannt, nur einzelne Ziele ausgewählt. Hier erfolgt eine normative Setzung, die als solche teilweise gar nicht mehr erkannt wird. Die Messoperation selbst gilt als „wissenschaftlich“; dass zur Wissenschaft zwingend auch Logik gehört, wird verkannt.
- Die Orientierung an „Erfolgen“ verfestigt die Selektivität, in diesem Sinne dient „positives“ Lernen der Produktion von „Pfadabhängigkeit“.
- Negatives Lernen, d.h. die Vermeidung von Misserfolgen, führt u.U. zu Creaming-Effekten, z.B. durch die Konzentration auf Erfolg versprechende Zielgruppen und den Ausschluss von anderen.

Grundsätzlich wird häufig der Konstruktcharakter einer Zahl und der dahinter liegenden Messoperation verkannt, die Frage, welche Realität ein „Datum“ eigentlich abbildet, wird nicht (mehr) gestellt.

Die bereits zitierte Untersuchung von van Berkel/van der Aa und van Gerstel zeigt, dass die Verwendung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente in den Niederlanden im Feld der „Aktivierung“ durchaus uneinheitlich erfolgt und die Praxis weitaus weniger stark beeinflusst als beabsichtigt (oder befürchtet). Sie führen Letzteres auch darauf zurück, dass „Misserfolge“ für die Beschäftigten folgenlos bleiben und sehen hier eine kritische Stellschraube im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen (vgl. van Berkel/van der Aa/van Gerstel 2010). Angesichts der Ergebnisse von Brodtkin und Soss/Fording/Schram kann dem nur zugestimmt werden.

Das „bureau-professional regime“ (Harris) wird durch ein manageriales Regime ergänzt, aber nicht vollständig abgelöst. Dies resultiert in einer „Mischung“ von Steuerungsformen, die von Land zu Land und Organisation zu Organisation unter-



schiedlich ausfällt. Sie wird auch innerhalb der einzelnen Organisationen je nach Orientierung der einzelnen Mitarbeiter\_innen individuell akzentuiert, wobei natürlich die berufliche Herkunft bzw. Ausbildung eine große Rolle spielen (vgl. van Berkel/van der Aa/van Gerstel 2010; van Berkel/van der Aa 2012).

Diese Mischung verhindert aber auch die Ausbildung eines eindeutigen beruflichen Selbstverständnisses und einer entsprechenden professionellen Praxis, van Berkel/van der Aa und van Gerstel sprechen von „hybriden Professionellen“ (2010: 461). Dieser Umstand hat Auswirkungen auf die Praxis der Aktivierung: „Zum Beispiel ist die Diversität unter der aktivierenden Belegschaft in Bezug auf Rollenerwartungen beachtlich, welche sich durch das Fehlen einer klaren und allgemein anerkannten Zusammenstellung von professionellen Richtlinien verschärft, die als gemeinsamer Bezugspunkt dienen könnten. Die Folge ist eine signifikante Varianz in der Behandlung der Klientel durch die Mitarbeitenden mit Kund\_innenkontakt“ (van Berkel/van der Aa/van Gerstel 2010: 457, Übersetzung Klein/Reis).

Van Berkel, van der Aa und van Gerstel sehen hier eine reale Gefahr: Die „Professionals ohne Profession“ handeln individuell und situativ, es fehlen klare, die Praxis steuernde Kriterien, seien sie professioneller, bürokratischer oder betriebswirtschaftlicher Art. Das bedeutet für die Klient\_innen potenziell Willkür und Intransparenz (vgl. van Berkel/van der Aa/van Gerstel 2010: 461).

„In Ermangelung einer mehr oder weniger klar definierten Profession haben Sozialämter den Weg der Professionalisierung bestritten und ein Projekt gestartet, das erhebliche Risiken für die betreute Klientel enthält. Zielvereinbarungen werden dies nicht lösen können, da sie voraussetzen, dass Mitarbeitende mit Kund\_innenkontakt wissen, was sie tun sollten (und hierzu in der Lage sind), um Berufstätige in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren“ (vgl. van Berkel/van der Aa/van Gerstel 2010: 462, Übersetzung Klein/Reis).

#### 4.4.3 Kooperation – *notwendig, aber auch realistisch?*

Fallmanagement ist auf das Funktionieren von Kooperation angewiesen. Diese Kooperation kann punktuell („von Fall zu Fall“) erfolgen, sie kann auf der „guten“ informellen Vernetzung besonders aktiver Case Manager\_innen beruhen – sie kann aber auch aus geplanten Strukturen resultieren, auf Dauer gestellt und personenunabhängig sein. Die in Abschnitt 4.4.1 zitierte Studie von Ludwig zeigt, dass die Arbeit der Fallmanager\_innen mit der Quantität und vor allem der Qualität der Kooperation mit spezialisierten Beratungsangeboten steht und fällt. Diese hängen stark von der „Organisationspolitik“ ab, aber auch von der Bereitschaft der Fachkräfte, sowohl der Jobcenter wie der Beratungseinrichtungen, nicht nur „von Fall zu Fall“, sondern systematisch zusammenzuarbeiten.

Damit ist ein grundsätzliches Problem angesprochen: Die Realisierung von Teilhabechancen im Sinne des Capability-Ansatzes erfordert in vielen Fällen besondere Unterstützungsangebote (vgl. Bonvin/Farvaque 2007, Bartelheimer 2009), stößt jedoch fast überall auf ein strukturelles Hindernis – die institutionelle Bearbeitung der Problemlagen, die individuelle Teilhabechancen beeinträchtigen könnten, erfolgt in den meisten Fällen zersplittert und wenig koordiniert, gerade wegen der Komplexität der Lebenssituationen, die Verwirklichungschancen einschränken.

Seit einigen Jahren haben sich auf kommunaler und regionaler Ebene Netzwerke herausgebildet, die versuchen, diese Zersplitterung zu überwinden: Hier treten mehrere „operative Inseln“ (Schubert 2008: 21) miteinander in Kontakt und entwickeln Kooperationsstrukturen. Solche Netzwerke entwickelten sich um bestimmte Themen herum, so etwa die „Lokalen Bündnisse für Familie“ entlang der Aufgabenstellung, ein familienfreundliches Klima und familienfreundliche Strukturen in einer Kommune zu schaffen. Ein anderes Beispiel sind arbeitsmarktpolitische Netzwerke mit den Jobcentern im Zentrum; in ihrem Rahmen werden „flankierende Leistungen“ zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen konzi-



piert und realisiert: Schuldner\_innenberatung, Suchtberatung, psychosoziale Betreuung und Kinderbetreuung (§ 16a SGB II). Vielerorts existieren somit bereits Netzwerke – allerdings sind diese häufig ebenso gegeneinander abgeschottet wie die genannten „operativen Inseln“.

Die Lebensverhältnisse vieler leistungsberechtigter Personen liegen quer zu den erwähnten „operativen Inseln“, aber auch zu den vielen feldspezifischen Netzwerken; sie sind Gegenstand arbeitsmarktpolitischer, familienpolitischer, gleichstellungspolitischer und bildungspolitischer Aktivitäten. Kooperationsstrukturen, die diese Lebensverhältnisse umspannen wollen, müssen somit über die bestehenden Netzwerke hinausgehen, sie integrieren und Grenzen in Frage stellen. Hierzu bedarf es Arbeitsweisen, die dazu beitragen, Grenzen zwischen Professionen zu überwinden und „Zuständigkeitsgefechte“ beizulegen.

Angesichts der Komplexität der Problemkonstellationen, die mit „Langzeitarbeitslosigkeit“ einhergehen können, werden aktuell neue Formen der Institutionalisierung von Netzwerken diskutiert – „Produktionsnetzwerke“, deren Kennzeichen ein hoher Grad an Gemeinsamkeit und Verbindlichkeit ist. Diese Produktionsnetzwerke zielen darauf ab, nachhaltige Strukturen der Kooperation unterschiedlicher Organisationen zu schaffen, die eine hohe Verbindlichkeit und Verlässlichkeit auf der Basis „weicher“ Steuerungsmedien gewährleisten, also ohne hierarchische Beziehungen.

Van Santen und Seckinger (2003 und 2005) fassen unter „Kooperation ein Verfahren (...), bei dem im Hinblick auf geteilte oder sich überschneidende Zielsetzungen durch Abstimmung der Beteiligten eine Optimierung von Handlungsabläufen oder eine Erhöhung der Handlungsfähigkeit bzw. Problemlösungskompetenz angestrebt wird (...)“ (van Santen/Seckinger 2003: 29). Eine zentrale Voraussetzung von Kooperation ist somit, dass sich Ziele, Aufgaben oder Interessen von mehreren Beteiligten zumindest partiell zur Deckung bringen lassen. Unter Umständen muss hierzu das Handeln verschiedener Akteur\_innen

aufeinander abgestimmt, koordiniert werden. „Koordination“ heißt dann, dass die Handlungen von zwei oder mehreren Akteur\_innen auf ein Ziel ausgerichtet und systematisch miteinander verknüpft werden (vgl. Huxham/Vangen 2005, Großmann 2010, Schubert 2011).

Corbett/Noyes zeigen, dass bei allen Kooperationsvorhaben unabhängig vom Grad der Kooperation<sup>13</sup> die gesamte Organisation in ihrem „institutionellen Milieu“ im Blick behalten werden muss (vgl. Corbett/Noyes 2004, 2005a und b, 2006, 2008). Dies gilt natürlich umso mehr, je intensiver die Kooperation ist. Die Autor\_innen kritisieren, dass bei der Einführung integrierter Modelle der Leistungserbringung meist nur über Änderungen in den Verfahren und Regelwerken sowie in den administrativen Systemen nachgedacht wird. Dies sind die Aspekte oberhalb der „Wasseroberfläche“ eines Eisbergs, die für die Öffentlichkeit sichtbar sind. Demgegenüber legt das Eisbergmodell nahe, dass auch Dimensionen „unterhalb der Wasseroberfläche“ auszugestalten sind. Diese Dimensionen sind Führungsstil, Organisationskultur, institutionelle Systeme sowie das „Professionswissen“ der Akteur\_innen. Dabei spielt die „Organisationskultur“ eine besondere Rolle: Wie nehmen die Menschen in den Programmen oder Agenturen sich selbst und andere wahr? Wie kommunizieren sie mit anderen innerhalb ihres Programms oder anderen, mit denen sie in beruflicher Beziehung stehen und welche Vokabeln werden dabei gebraucht? Welche Basisregeln bestimmen das institutionelle Leben?

Nachdem auch in puncto „Kooperation“ eine Veränderungsperspektive formuliert wurde, führen wir im Folgenden unsere Überlegungen zusammen.

#### 4.5 Zwischenergebnis

Für die Realisierung der in Kapitel 3 benannten gesetzlichen Ansprüche ist die Ausgestaltung sozialer Dienstleistungen von zentraler Bedeutung. Diese ist in hohem Maße bedingt durch die Kooperationsfähigkeit und Kooperationswilligkeit

13 Deswegen können die Ausführungen von Corbett/Noyes für die Diskussion um Netzwerke fruchtbar gemacht werden, auch wenn sie im Schwerpunkt die vollständige „Integration“ von Angeboten thematisieren.

ihrer Adressat\_innen: Konsument\_innen sind nicht nur „Nachfragende“, sondern gleichzeitig Teil des Produktionsprozesses der Leistung. Kund\_innen sind somit Ko-Produzent\_innen, ohne deren Beteiligung vielleicht ein Leistungsangebot, aber keine Leistung zustande kommt – damit bauen soziale Dienstleistungen elementar auf dem konsensualen Verhältnis der Beteiligten zueinander auf. Diese stehen zueinander in einem „Erbringungsverhältnis“, das von der Handlungslogik persönlicher Interaktion gekennzeichnet ist. Gleichzeitig ist jede Dienstleistung institutionell „eingebettet“ und steht in einem bestimmten „Erbringungskontext“. Soziale Dienstleistungen werden meist in einem „öffentlichen“, d.h. gesetzlich stark reglementierten Kontext erbracht – und zwar als Arbeitsergebnis der „Street Level Bureaucracy“, einer durch Interaktion geprägten öffentlichen Verwaltung. Das Personal an der „front line“ der Bürokratie besitzt eine hohe Handlungsautonomie, die dazu führen kann, dass staatliche sozialpolitische Programme durch die „Praxis“ und über die Interaktion erheblich über- und verformt werden können. Damit existiert ein Spannungsverhältnis zwischen der (für die Realisierung der Dienstleistung notwendigen) Handlungsautonomie einerseits und der Steuerungsnotwendigkeit in Organisationen andererseits, was ein beständiges umkämpftes Konfliktfeld bildet. Das durch den Alltag in der Organisation geprägte „professionelle Selbst“ der Mitarbeitenden erbringt vielmehr eine Transformationsleistung institutioneller Regeln und Standards in praktisches Handeln und stützt sich dabei auf z.T. in langjähriger Arbeit gewonnene „praktische Orientierungen“. Die Beschäftigten lösen somit die Widersprüche, mit denen sie in ihrem Arbeitsalltag konfrontiert sind, „praktisch“ und schaffen neue Dienstleistungsrealitäten, die mehr oder weniger vom „institutionellen Programm“ abweichen.

Da zur Umsetzung der Vereinbarungen häufig Leistungen Dritter in Anspruch genommen werden müssen, sind Fragen der Kooperation und der Gestaltung von Schnittstellen von hoher Bedeutung.

§ 14 SGB II enthält keine subjektivrechtlich ableitbaren Ansprüche auf Unterstützung, bein-

haltet aber in Verbindung mit § 1 SGB II eine objektivrechtliche Verpflichtung zur umfassenden Hilfe zur Selbsthilfe und keinen zwingenden Auftrag für eine „Förderung“ zur unmittelbaren Arbeitsmarktintegration.

Mit den gesetzlichen Rahmenbedingungen im SGB II in §§ 44b, 44c, 7, 18 SGB II sowie den genannten Vorschriften im SGB III, SGB VIII, SGB XII und SGB X existieren rechtlich tragfähige Grundlagen zur Gestaltung zielführender innerorganisatorischer und organisationsübergreifender Leistungsprozesse und damit zur Erbringung der vom Gesetzgeber erwarteten kund\_innenorientierten einheitlichen Dienstleistung. Diese Einschätzung stützt sich auf den aktuellen, gesetzlich vorgegebenen Rahmen zur Kooperation und Koordination. Die beschriebenen Defizite bei der Qualität und inhaltlichen Ausgestaltung dieser Leistungsprozesse lassen sich allerdings nur durch weitreichende Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen beheben.

Ein entscheidender Punkt bei der „Produktion“ dieser häufig mehrere Sozialgesetzbücher tangierenden integrierten Leistungen ist die rechtssichere Bewältigung der Schnittstellenprobleme im leistungsrechtlichen Bereich. Dreh- und Angelpunkt ist dabei das Verständnis der Aufgaben- und Zielstellung des SGB II: Die Engführung auf unmittelbare Arbeitsmarktintegration grenzt das SGB II gegenüber in der Regel vorrangigen Sozialleistungen völlig anders ab als ein Ansatz, der eine umfassende Autonomie und eine individuelle Unterstützung zur Entwicklung der Person zur Sicherung der Menschenwürde zum Inhalt hat.

Es gibt kein einheitliches Muster zur Bewältigung der Schnittstellen im SGB II zu anderen Sozialleistungen. Ein wesentlicher Punkt bei der Bestimmung eines Vorrangs oder Nachrangs ist auf jeden Fall das Verständnis der Aufgabenstellung und Zielsetzung des SGB II. Die bestehende Engführung auf eine unmittelbare Arbeitsmarktintegration schafft ein anderes „Konkurrenzverhältnis“ als eine um soziale Teilhabe und Unterstützung zur Persönlichkeitsentwicklung erweiterte Zielsetzung. Dies gilt vor allem für die Schnittstellen zur Jugendhilfe und Sozialhilfe. Weitere überwiegend durch gesetzliche Korrekturen klärungsbedürftige Fragen sind umfangreiche

Verweisktionen (SGB III) und der Ausbau der vorrangigen Leistungen (Ausbildungsförderung).

Ein zentrales Element der „Aktivierungspolitik“ stellt die Ausgestaltung des Sozialrechtsverhältnisses zwischen Arbeitsverwaltung und Leistungsberechtigten als Vertragsverhältnis dar. Ausdruck dafür im SGB II ist die Eingliederungsvereinbarung gem. § 15 SGB II, mit der die beiderseitigen Rechte und Pflichten festgelegt und konkretisiert werden. Für die rechtssichere Gestaltung dieses vertraglichen Sozialrechtsverhältnisses ist das Fallmanagement als weiteres Kernelement der neuen aktivierenden und konsensual zu vereinbarenden Dienstleistungen von besonderer Bedeutung.

Die fehlende fachliche und organisatorische Ausgestaltung eines professionellen Fallmanagements und die Zwangselemente bei den Eingliederungsvereinbarungen stehen im Widerspruch zu den Intentionen des Gesetzgebers für konsensuale Handlungsformen und eigenverantwortlich handelnde „Vertragspartner\_innen“.

Da Eingliederungsvereinbarungen auch der über das Zielvereinbarungssystem gesteuerten Verwaltungslogik unterworfen sind, ist die inhaltliche Ausgestaltung der Zielsetzung des SGB II nach § 1 SGB II unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, z. B. zur Menschenwürde, auch in dieser Hinsicht von besonderer Relevanz.

Im SGB II selbst und auch nach Verabschiedung des Gesetzes hat es der Gesetzgeber versäumt, verbindliche Vorschriften zu Organisation, Konzeption oder Methodik des „Fallmanagements“ zu setzen. Dies führt in der Praxis zu einer Vielfalt konzeptioneller und organisatorischer Lösungen und zu einer Fülle – teilweise fantasievoller – unterschiedlicher Bezeichnungen für ein und dieselbe Tätigkeit.

Unumstritten ist jedoch, dass „Fallmanagement“ konzeptionell direkt auf das Handlungskonzept „Case Management“ Bezug nimmt und dessen Charakteristika teilt. Während Beratung gerade dadurch gekennzeichnet ist, dass sie die Entscheidung über die Zukunft den Ratsuchenden überlässt und demzufolge in ihren Wirkungen über die Beratungssituation selbst hinausweist, versucht „Case Management“ diese Wirkungen zum (optimalerweise gemeinsam) zwischen

Berater\_in und ratsuchender Person geplanten Resultat eines Interaktionsprozesses zu machen. Es ist nicht alleine die Angelegenheit der ratsuchenden Person, Beratungsergebnisse, also Kommunikation, in Aktivitäten umzusetzen (oder es eben bleiben zu lassen), sondern diese Transformation erfolgt im Rahmen eines (mehr oder minder formalisierten) Verfahrens unter beiderseitiger Kontrolle. Hierüber realisiert sich die (freiwillige) Selbstverpflichtung, im Rahmen des Entscheidungsrechts getroffene Vereinbarungen auch einzuhalten.

Fallmanagement gewinnt als eigenständige Handlungsform seine Kontur durch den Aspekt der konkreten Planung künftiger Handlungen; es ist verbindlicher als Beratung, Abweichungen von der Planung werden identifiziert und gemeinsam thematisiert und können zu einer Modifikation führen (Koordinationsmethodologie). Hinzu kommt die Verantwortung für die Umsetzung der Planung, d. h. die Bereitstellung bzw. Vermittlung der Angebote, die in der Hilfeplanung als geeignet ausgewählt wurden (Koordinationsleistung). Bereits hier zeigt sich, dass „Case Management“ systematisch auf Kooperation angewiesen ist.

Fallmanagement stellt eine Handlungsform dar, die von einer strukturellen Ambivalenz geprägt ist. Zwischen den Bedürfnissen der Klientel, die Gegenstand von Hilfeplanung sind, und den (knappen) Ressourcen, die eine Realisierung des Planes ermöglichen oder verhindern, müssen Case Manager\_innen vermitteln, moderieren, eine Entscheidung treffen. Diese Widersprüche werden dann verschärft, wenn – wie im SGB II – die Entscheidungsfreiheit der Kund\_innen eingeschränkt und zumindest „in den Köpfen“ ein Sanktionszenario präsent ist.

Dieser strukturelle Widerspruch kann nicht einfach aufgelöst werden – vielmehr stellt sich die Aufgabe der „Street Level Bureaucracy“, ihn auszuhalten, indem pragmatische Bewältigungsformen gesucht werden.

Erschwert wird dies durch die Einbindung der Fachkräfte in ein manageriales Steuerungssystem, das an den Engführungen des Aktivierungsparadigmas ausgerichtet ist.

In Deutschland erfolgte, wie auch in anderen Ländern, die Transformation des Leistungssystems für Arbeitslose parallel als Neugestaltung der Leistungsprozesse im Sinne des Aktivierungsparadigmas als „Organisationsreform“. Letztere erfasste nicht nur die Binnenstrukturen der Arbeitsverwaltung, sondern gestaltete auch die Beziehungen zwischen dem zuständigen Ministerium (BMAS) und weiteren politischen und administrativen Akteur\_innen neu. Zentrale Elemente des „New Public Management“ wie Zielvereinbarungen, auf Kennzahlen gestützte Steuerung, Benchmarking etc. wurden eingeführt und gesetzlich verankert. Dieses Steuerungssystem folgt einer spezifischen Logik: Die Politik (setzt) ihren Steuerungsanspruch im Sinne eines *governance by contract* durch, indem sie ihre politischen Ziele per Gesetz an die Verwaltungsspitze weiterreicht, ihr aufträgt, diese Zielsetzungen in Verwaltungsziele zu transformieren, über administrative Verträge (Zielvereinbarungen) bis auf die unterste Behördenebene durchzureichen und schließlich als extra-vertragliche Vertragselemente in die Sozialvertragsbeziehung zwischen Behörde und Klient\_in einzuführen.

Die managerialen Steuerungsstrukturen legen nahe, jedes Jobcenter als Bestandteil einer komplexen „Gesamtorganisation“ zu sehen, in der ein Spannungsverhältnis zwischen der einzelnen (teil-)autonomen Organisation und dem Gesamtsystem bzw. seiner „Steuerungszentrale“ besteht. Dieses Spannungsverhältnis verbietet es,

von einer linearen Umsetzung politischer Ziele in administratives Handeln auszugehen. Die Mehr-Ebenen-Steuerung wirft die grundsätzliche Gefahr einer Reduktion von Komplexität auf, die im Hinblick auf die gesetzlichen Ziele kontraproduktive Wirkungen haben kann.

Im Resultat wird das „bureau-professional regime“ durch ein manageriales Regime ergänzt, aber nicht vollständig abgelöst. Damit existiert faktisch eine „Mischung“ von Steuerungsformen, die von Organisation zu Organisation unterschiedlich ausfällt. Diese Mischung verhindert die Ausbildung eines eindeutigen beruflichen Selbstverständnisses und einer entsprechenden professionellen Praxis, weswegen von „hybriden Professionellen“ gesprochen wird. Die Gefahr ist, dass diese Professionellen individuell und situativ handeln, solange klare, die Praxis steuernde Kriterien fehlen oder wirkungslos bleiben, seien sie professioneller, bürokratischer oder betriebswirtschaftlicher Art.

Fallmanagement muss sich auf ein ausgebautes Unterstützungsnetzwerk stützen können. Damit ist ein grundsätzliches Problem angesprochen: Die Realisierung von Teilhabechancen im Sinne des Befähigungsansatzes erfordert in vielen Fällen komplexe Unterstützungsangebote, stößt jedoch fast überall auf ein strukturelles Hindernis – die institutionelle Bearbeitung der Problemlagen, die individuelle Teilhabechancen beeinträchtigen könnten, erfolgt in den meisten Fällen zersplittert und wenig koordiniert.

## 5. Fallmanagement und ausgebaute Kooperationsstrukturen – Neuorientierungen und Bedingungen für eine Politik der Befähigung

Der mit dem Aktivierungsparadigma verbundene Anspruch der „maßgeschneiderten“, d.h. individualisierten Unterstützung erweist sich, dies zeigen die oben dargestellten empirischen Studien, als ausschlaggebender Faktor für die Ambivalenz der Handlungs- und Entscheidungsspielräume von Fallmanager\_innen. Der Übergang von Technologien des „people processing“ zum „people changing“ bedingt Handlungsweisen, die in der Literatur mit „Professionen“ verbunden werden (vgl. van Berkel/van der Aa 2012):

- Eine personenbezogene Beratung, die sich nicht nur auf Fragen der Arbeitsmarktintegration beschränkt und den Rückgriff auf wissenschaftliches Wissen erfordert, das im Rahmen einer beruflichen Ausbildung vermittelt wurde.
- Die Nutzung der Methodologie des Case Management, um ein den individuellen Bedarfslagen angemessenes Angebot zu realisieren.
- Die Orientierung an der Zielsetzung, Einstellungen und Verhaltensweisen von Personen zu beeinflussen.

Auch wenn die den „klassischen“ Professionen gesellschaftlich zugestandene Handlungsautonomie spezifisch eingeschränkt ist, kann doch im Falle von „Aktivierungsarbeit“ wie z.B. Fallmanagement – analog zur Sozialen Arbeit von einer „Semi-Profession“ gesprochen werden, die trotz Einbettung in einen bürokratischen Kontext in ihrer Kernpraxis eigenen Maßstäben und Regeln folgt.

Der Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Fallmanager\_innen ist – wie gezeigt wurde – unterschiedlich stark ausgeprägt. Dies hängt von folgenden Faktoren ab:

- „(1) die Art der Regulierung (...) Wenn zum Beispiel Entscheidungsprozesse Bewertungen einzelner Verhalten einbeziehen, werden Ermessensspielräume wichtiger als wenn die Entscheidungsfindung ein administrativer Prozess ist (...);
- (2) die organisatorischen Merkmale der Street-Level-Bürokratie. (Die Aufgaben der Mitarbeitenden mit Kund\_innenkontakt und das Ausmaß, in dem die Entscheidungskompetenz auf solche Personen delegiert ist) (...);
- (3) die Art der Arbeit (...), die Art der Kontakte mit der Kundschaft (kurz- oder langfristig) und der Bereich der Entscheidungsmöglichkeiten, der entsprechenden Mitarbeitenden zur Verfügung steht (...);
- (4) die Art der (Macht-)Beziehungen zwischen Klientel und Mitarbeitenden mit Kund\_innenkontakt (...); Die Förderung von Auswahl und Mitspracherecht der Kundschaft verstärkt möglicherweise die Bedeutung der Ermessensspielräume, und sei es nur, um der Klientel echte Chancen zur Mitsprache und Auswahl zu geben (...);
- (5) neue Modelle für die Erbringung von Sozialen Dienstleistungen, die eine Vielzahl von Akteur\_innen durch Netzwerke, Partnerschaften, Quasimärkte und Ko-Produktion in die Leistungserbringung einbeziehen“ (vgl. van Berkel/van der Aa/van Gerstel 2010: 450, Übersetzung Klein/Reis).

Werden die Erkenntnisse aus Kapitel 4 auf die Aufgabenstellung, Fallmanagement aus dem zu engen Radius der „Aktivierung“ zu befreien und auf den Befähigungsansatz hin zu orientieren, bezogen, ergibt sich schnell eine Agenda, in der die professionellen gegenüber den bürokratischen Elementen überwiegen:



(1) Die Stärkung individueller Autonomie erfordert explizit die Auseinandersetzung mit Personen und deren „Fortschritten“ an Zugewinn von Teilhabemöglichkeiten.

(2) Um Fallmanagement effektiv gestalten zu können, müssen Entscheidungskompetenzen in hohem Maße auf der Ebene der Mitarbeitenden angesiedelt sein.

(3) Die Beziehung sollte so weit wie möglich „symmetrisch“ gestaltet sein, da es ja gerade darauf ankommt, die Klient\_innen als Ko-Produzierende ernst zu nehmen.

(4) Der Umfang der „Netzwerkproduktion“ erweitert sich naturgemäß mit der Ausweitung des Blickes von der Arbeitsmarktintegration auf die gesamten Lebensumstände.

Um der Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik gerecht zu werden, die als Übergang vom „Aktivierungs-“ zum Befähigungsansatz verstanden werden kann, ist eine Ausweitung von Handlungs- und Entscheidungsspielräumen (und damit juristisch „Ermessen“) unabdingbar.

Dies wirft die Fragen auf, die van Berkel, van der Aa und van Gerstel gestellt haben (vgl. 4.4.2): Wie können Entscheidungsspielräume für professionelles Handeln erweitert werden, ohne dass dabei Willkür und Intransparenz gesteigert werden? Wie kann individuelles Handeln „standardisiert“ werden, ohne die Merkmale professioneller Praxis zu verlieren? Wie können generell Steuerungselemente entwickelt werden, die Professionshandeln fördern statt behindern?

Christopher Jewell und Bonnie Glaser haben nach einer kritischen Lektüre einer großen Anzahl empirischer Studien zur Interaktion zwischen „Frontline-Workern“ und ihrer Klientel versucht, die einzelnen Faktoren, die auf der Seite der sozialen Dienstleistungsorganisation die Ko-Produktion prägen, zu identifizieren (vgl. Jewell/Glaser 2006: 341):

- der „Workload“, d. h. die faktische Arbeitsbelastung durch Fallzahlen etc.;
- die Häufigkeit und Intensität des Kontaktes mit der Klientel;
- Anreize, d. h. formelle und informelle Systeme der Belohnung und Sanktion, an denen sich Beschäftigte orientieren;

- Autorität, d. h. der Einfluss, der von den Beschäftigten durch ihre Position ausgeübt werden kann;
- Ausbildung, Kenntnisse und „Professionswissen“ der Beschäftigten;
- die Rollenerwartungen der Beschäftigten, ihre dahinter liegenden Wertvorstellungen, ihr „berufliches Selbstverständnis“.

Als „Stellschrauben“ fungieren somit einerseits zentrale organisatorische Bedingungen (Fallzahlen und damit auch Zeitressourcen, Anreizsysteme, zugestandene Entscheidungskompetenzen), andererseits professionsspezifische Faktoren (Ausbildung, Rollenerwartungen) und individuelle „Haltungen“ (Wertvorstellungen, Selbstverständnis) (vgl. auch Jewell 2007). Hinzu kommt – hierauf hat insbesondere van Berkel in verschiedenen Publikationen hingewiesen, die Entwicklung professioneller Standards im Hinblick auf Verfahren und Kompetenzen (vgl. auch van Berkel 2013, van Berkel/van der Aa 2010, Van Berkel/van der Aa/van Gerstel 2010).

Von den drei „Wirkfaktoren“ Profession, Organisation und individuelle Haltungen sollen im Folgenden die beiden ersten etwas ausführlicher diskutiert werden (vgl. 5.1 und 5.2).

## 5.1 Professionelle Anforderungen an Fallmanagement

Unter den Vorzeichen des Befähigungsansatzes muss das Fallmanagement als Handlungskonzept für die Erfüllung des oben (vgl. 3) diskutierten gesetzlichen Auftrags bestimmten Anforderungen genügen:

- Kompetenzen zu einer „Einstiegsberatung“, die die Grundbedingung erfüllt, „entscheidungs-offen“ zu sein, d. h. darauf abzielt, bei den Ratsuchenden die Grundlagen für eine autonome Entscheidung für oder gegen die Inanspruchnahme von Fallmanagement zu fördern;
- die innerorganisatorisch gestützte Kompetenz zu einem Assessment, das weite Teile der Lebenssituation von Langzeitarbeitslosen umfasst und sich nicht darauf beschränkt, arbeitsmarktrelevante Daten zu erfassen und zu verarbeiten;

- die Kompetenz, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, die die individuellen Bedarfslagen mit gesellschaftlichen Anforderungen vermittelt und somit eine Vereinbarung und kein Diktat darstellt;
- die Kompetenzen, Kooperationen mit unterschiedlichen Akteur\_innen einzugehen und Kooperationsstrukturen zu stabilisieren.

Es besteht ein breiter fachlicher Konsens darüber, dass Fallmanagement weniger eine „Methode“ als vielmehr ein Handlungskonzept darstellt, das verschiedene Prozessschritte in Form eines „Regelkreises“ integriert. Dieser Regelkreis stellt die prozesshafte Ausrichtung des Fallmanagements dar. Die einzelnen Prozessschritte bauen aufeinander auf und führen systematisch durch den Unterstützungsprozess. Sie werden im Folgenden skizziert und bilden den Ausgangspunkt für die Festlegung professioneller Standards im Rahmen des Befähigungsansatzes.

### 5.1.1 Einstiegsberatung

Im ersten Schritt wird gemeinsam mit den Ratsuchenden geklärt, ob diese ein ausführliches Fallmanagement wünschen oder ob eine (ggf. auch nur einmalige) Beratung oder eine praktische Unterstützung zur Klärung oder Behebung einer Problemlage ausreicht. Hier kommt es darauf an, das Verfahren, dessen Vorteile, aber auch Anforderungen zu verdeutlichen, um eine Entscheidungsbasis zu schaffen, Motivation zu stiften und ein stabiles Arbeitsbündnis herzustellen. Denn die Entscheidung, sich auf ein komplexes und ggf. langwieriges Verfahren wie Fallmanagement einzulassen, liegt in der Autonomie der Ratsuchenden, die nicht abgeschnitten werden kann.<sup>14</sup> Auch wenn die Freiwilligkeit der Beratung selbst nicht unterstellt werden kann (wie z. B. im Job-

center), legt das „Beteiligungsformat“ der Beratung eine Rollenverteilung fest, die Ratsuchenden ein Entscheidungsrecht darüber zugesteht, was sie mit den Beratungsergebnissen im Hinblick auf ihr weiteres Vorgehen (Inanspruchnahme von Fallmanagement) anfangen können und wollen. Dieses Entscheidungsrecht muss Ratsuchenden teilweise erst bewusst gemacht werden und bildet dann eine Motivationsquelle für die Beteiligung am Hilfeprozess.

### 5.1.2 Assessment/Profiling<sup>15</sup>

Bei einem ausführlichen Assessment werden alle für den Hilfeprozess und das Fallverständnis relevanten Daten der einzelnen Hilfesuchenden erhoben. Hierzu gehören biografische Daten genauso wie die Sicht der Ratsuchenden auf ihre individuelle Lebenslage. Assessment sollte beides abbilden, Schwierigkeiten und Problemlagen, aber auch Ressourcen und Stärken der Person – genauso wie schon vorhandene professionelle Hilfen und Unterstützung aus dem persönlichen Umfeld. Im Gegensatz zu einem rein auf Arbeitsmarktintegration abzielenden „Profiling“ geht es im Assessment nicht nur um beruflich relevante Informationen, sondern um Lebenssituationen, die gesellschaftliche Teilhabe erschweren, sowie um „Fähigkeiten“, die entwickelt und ausgebaut werden können, um Teilhabe zu sichern.

Die zentrale Frage ist dabei, was die Fachkräfte für den Unterstützungsprozess über die Ratsuchenden wissen müssen, welche Daten sie benötigen. Die zentrale Anforderung an eine Datensammlung ist es dabei, nur relevante und notwendige Daten zu erheben. Dazu gehört in erster Linie Transparenz über die Erhebung von Daten. Immer muss erläutert werden, warum bestimmte Fragen gestellt und welche Einschätzungen aufgrund der Antworten von den Fachkräften vorge-

14 Dies sieht zumindest das Bundesverfassungsgericht so, das in seinem berühmten Urteil zum § 218 StGB und zur Schwangerschaftskonfliktberatung feststellt: „Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass das Konzept, Lebensschutz durch Beratung zu gewähren, darauf verzichtet, die Gründe der Frau für den Abbruch einer Nachprüfung und Bewertung durch Dritte anhand von Indikationstatbeständen zu unterziehen und die nach der Beratung getroffene Entscheidung der Frau gegen das Kind mit Sanktionen zu belegen. Wenn in einem solchen Konzept die Beratung darauf hinwirken soll, dass die Frau ihre Abbruchgründe mitteilt, knüpft dies gerade an die Verantwortung der schwangeren Frau und ihre Fähigkeit an, eine gewissenhafte Entscheidung zu treffen“ (Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – BVerfGE 88/203: 285).

15 Im Bereich der Beschäftigungsförderung wird dieser Schritt häufig auch als „Profiling“ bezeichnet; die fachlich korrekte Bezeichnung ist aber „Assessment“.

nommen werden. Dies gilt auch und gerade, wenn mit standardisierten, z. B. EDV-gestützten Instrumenten gearbeitet wird, in denen die Datenstruktur vorgegeben ist.

Zum Assessment gehört es auch, Gutachten und Einschätzungen Dritter zu sammeln und einzuordnen – allerdings stets in Absprache mit den Hilfeberechtigten. Für das „Assessment“ gibt es viele Instrumente, die eine Datenerhebung zum einen erleichtern und gleichzeitig der Dokumentation dienen. Zu diesen Instrumenten zählen Fragebögen, Gesprächsleitfäden, Checklisten oder eine Software, die den Prozess nicht nur dokumentiert, sondern auch die Inhalte des Assessment vorgibt.

Häufig ist es notwendig, für Hilfeprozesse und -entscheidungen relevante Daten genau zu erheben, aber ebenso wichtig ist es, Klient\_innen erzählen zu lassen und im Assessment umfangreiche Lebensbereiche zu besprechen. Außerdem werden Fachkräfte durch statische Abfragen kaum etwas über die Motivation und Einschätzung der Ratsuchenden erfahren. Wenn dagegen offene Fragen gestellt werden, hat die Fachkraft z. B. die Chance zu erfahren, welche Rolle Erwerbstätigkeit im Leben der Hilfeberechtigten spielt, welche Ziele sie mit ihrer Berufswahl verbunden haben bzw. was in der aktuellen Situation für sie wichtig ist. Offene Gesprächsformen erleichtern auch die Fokussierung auf Ressourcen anstatt auf „faktische“ Defizite und sind deshalb für die Realisierung eines Befähigungsansatzes gut geeignet.

### 5.1.3 Zielvereinbarung und Hilfeplanung

In diesem Prozessschritt geht es darum, auf der Basis der im Assessment gewonnenen Informationen über Ressourcen und Problemlagen zwischen Fachkräften und Ratsuchenden, Ziele zu vereinbaren und die Umsetzung dieser Schritte gemeinsam zu planen. Deshalb umfasst dieser Schritt eine Zielvereinbarung sowie die Planung

der Unterstützungsleistungen und der Eigenaktivitäten der Hilfeberechtigten.

Zunächst werden zwischen Ratsuchenden und den Fachkräften die Ziele vereinbart, die gemeinsam erreicht werden sollen. Dieser Schritt ist für das Fallmanagement elementar, denn Ziele sind handlungsleitend für alle folgenden Prozessschritte und dienen letztendlich auch der Evaluation des Unterstützungsprozesses. Es ist deshalb sinnvoll, Ziele detailliert und schriftlich festzuhalten.<sup>16</sup>

Die Zielvereinbarung baut unmittelbar auf dem Assessment auf, die vereinbarten Ziele sollten sich auf die Problemlagen und Ressourcen beziehen, die im Rahmen des Assessment festgestellt wurden. „Ziele“ sind mehr als Absichtserklärungen, haben eine höhere Verbindlichkeit und sollten klar und transparent formuliert werden. Bei der Formulierung von Zielen im Rahmen einer Eingliederungsvereinbarung für den Unterstützungsprozess im Fallmanagement geht es um konkrete Ziele, die eine Ableitung von konkreten Hilfen, Unterstützungsleistungen und auch Eigenaktivitäten der Ratsuchenden ermöglichen. Deshalb sollten sich Ziele immer auf alle relevanten Lebensbereiche und nicht nur auf Arbeitsmarktintegration beziehen.

Die Vereinbarung von Zielen leitet über in die Planung von Umsetzungsschritten. Den Zielen werden dabei Maßnahmen, Dienstleistungen und Hilfen zugeordnet, die der Zielerreichung dienen; die Zielvereinbarung wird konkretisiert. Dabei ist es wichtig, vom individuellen Bedarf der Hilfeberechtigten, der in den Zielen formuliert worden ist, auszugehen und nicht von den vorhandenen Angeboten. Es geht nicht darum, welche der vorhandenen Maßnahmen am besten auf die Lebenssituation passen könnten, sondern darum, was die Person wirklich braucht. Wenn die vorhandenen Angebote nicht passen, sollten diese angepasst werden oder neue Angebote geschaffen werden. Wenn dies nicht möglich ist und Kompromisse erforderlich sind, sollte dies für die

16 Ob dies in einer förmlichen Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II oder vorab bzw. auch parallel geschieht, hat mit den damit verbundenen unterschiedlichen Rechtsfolgen zu tun. Allerdings ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die mit dem Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung verbundene Praxis mit den hier formulierten Anforderungen an eine Zielvereinbarung häufig wenig zu tun hat (vgl. insbesondere Schütz u. a. 2011).

Ratsuchenden sichtbar festgehalten werden. Nur so ist es möglich, dass Lücken in der Angebotsstruktur auch über den Einzelfall hinaus benannt werden können und eine langfristige Angebots-erweiterung möglich ist.

Zur Hilfeplanung gehören:

- Abstecken eines Zeitrahmens für die jeweiligen Angebote und Maßnahmen;
- Vereinbarung eines Verfahrens des Monitoring (z. B. Wann meldet sich wer? Rückmeldungen der Ratsuchenden oder der Erbringer\_innen von Leistungen);
- Abgleich der gewünschten Dienste und Hilfen mit den Möglichkeiten der Angebotsstruktur und Entscheidung über Kompromisse.

Ebenso sollten einzelne Hilfen zueinander in Bezug gesetzt werden. Besonders in sehr komplexen Fällen bietet es sich an, eine Hilfeplankonferenz mit allen Beteiligten durchzuführen und miteinander einen integrierten Hilfeprozess abzustimmen.<sup>17</sup>

#### 5.1.4 Leistungssteuerung

Fallmanagement unterscheidet sich von der klassischen sozialarbeiterischen Einzelfallhilfe dadurch, dass die Fachkräfte erkannte Probleme nicht selbst mit den Ratsuchenden bearbeiten, sondern dass hierfür Leistungen Dritter in Anspruch genommen werden. Das heißt, dass das Herzstück der Arbeit im Fallmanagement Vermittlung und Steuerung ist: Die Fachkräfte erbringen die im Einzelfall benötigte Hilfe nicht oder zumindest nur in Teilen selbst, sondern koordinieren das Zusammenwirken verschiedener Dienstleister\_innen und unterstützender Personen (vgl. 5.2.2). Dazu muss die Rolle der Fallmanager\_innen bei den potenziell im klientelbezogenen Netzwerk Beteiligten natürlich bekannt und akzeptiert sein. Die Qualität des Fallmanagements bemisst sich an seiner Kompetenz, Hilfsangebote so zu vermitteln, dass sie auf die besondere Bedarfslage des Einzelfalls zugeschnitten sind. Dies schließt als zentrales Element ein, über

Beziehungsarbeit ein tragfähiges Arbeitsbündnis mit den Ratsuchenden aufzubauen. Aber genauso notwendig ist der Aufbau und die Pflege tragfähiger Kooperationsbeziehungen mit „Dritten“.

Um passgenaue Hilfen zu vermitteln, müssen die Fachkräfte die Angebote in ihrer Region natürlich kennen. Hierzu zählen kommunale oder von freien Trägern organisierte Beratungs- und Unterstützungsangebote, Angebote für Kinder und Jugendliche und nicht zuletzt staatliche Transferleistungen. Das Jobcenter und die Kooperationspartner\_innen bilden idealerweise ein Netzwerk, dessen Zusammenarbeit durch Kooperationsverträge, mindestens aber durch verbindliche Absprachen, geregelt ist. Fallmanagement ohne die Akzeptanz der zu koordinierenden Dritten ist kaum vorstellbar. Fallmanagement erstreckt sich somit auf die Verknüpfung von Einzelfallarbeit und Netzwerkarbeit und beinhaltet die einzelfallunabhängige und systematische Weiterentwicklung von Netzwerken und Kooperationsbeziehungen mit Dritten.

## 5.2 Anforderungen an die Ausgestaltung von Organisationsstrukturen und Kooperationsbeziehungen

Fallmanagement ist eingebettet in Organisationsstrukturen und wird in seiner konkreten Ausgestaltung bestimmt von den Fallzahlen und Ressourcen, die dem Personal von der Organisation zugemessen werden – außerdem vom jeweiligen Steuerungssystem (vgl. 4.4.2). Beides hängt mit strategischen Entscheidungen in Organisationen zusammen, weshalb der letztgenannte Aspekt der organisationalen Ebene gesondert betrachtet werden soll (vgl. 5.2.1). Darüber hinaus resultiert die Qualität des Fallmanagements aus den gegebenen Möglichkeiten, auf Leistungen Dritter zurückzugreifen. Die Kooperationsstrukturen zwischen Organisationen sind damit ein zentraler „Produktionsfaktor“ (vgl. 5.2.2). Die Orientierung am Leitbild des Befähigungsansatzes stellt

<sup>17</sup> Hier zeigen sich deutliche Parallelen zu Regelungen und zur Praxis in anderen Sozialleistungsbereichen (vgl. vor allem zum Hilfeplan nach § 36 SGB VIII).

auf beiden Ebenen gegenüber dem Aktivierungsansatz besondere Anforderungen. Dies wird im Folgenden weiter ausgeführt.

### 5.2.1 Die Neugestaltung des Steuerungssystems

Auch die Einführung betriebswirtschaftlich orientierter Steuerungsinstrumente, wie Zielvereinbarungen, Kennzahlenvergleiche u. a. löst jedoch den inneren Widerspruch der Aktivierung nicht auf, sondern gießt ihn nur in eine neue Form. Denn der Anspruch „maßgeschneiderter Unterstützung“ wird nicht aufgegeben, was zu einer paradoxen Situation führt: „Das New Public Management suggeriert vielen Reformer\_innen, dass sie alles auf einmal haben können: Zentralisierte Kontrolle der Ergebnisse und kommunale Selbstverwaltung; die Verallgemeinerung bewährter Verfahren und vielfältige Lösungen, die auf die lokalen Bedürfnisse zugeschnitten sind; private Versorgung und öffentlicher Zweck (...). Wettbewerbsfähige Leistungssysteme sind Disziplinarregime, die Konformität fördern“ (Soss/Fording/Schram 2014: 139, Übersetzung Klein/Reis).

Dies bedeutet aber für unseren Kontext, dass sich eine Organisationspraxis, die den gesetzlichen Auftrag des § 1 SGB II stärker als bisher gewichtet und „Aktivierung“ im Sinne des Befähigungsansatzes interpretiert, anderer Kennzahlen und auch anderer Steuerungsinstrumente bedienen muss als bisher, um dem stillen „Sog“ der Routinisierung und Entindividualisierung zu entkommen. Zudem müsste die technizistische Verwendung von „Benchmarks“ ersetzt werden durch eine fachlich fundierte Reflexion von Daten, um innerhalb und zwischen Organisationen über Wirkungszusammenhänge und Lösungsansätze nachzudenken. Für eine an Outcomes orientierte Steuerung komplexer Dienstleistungen ist der diskursive Prozess ein unverzichtbares Element, denn bereits die Definition von Zielen setzt einen regen fachlichen Diskurs voraus.

Es würde an dieser Stelle zu weit führen, konkrete Kennzahlen zu präsentieren, die den gegenüber dem Aktivierungsparadigma breiter ansetzenden Befähigungsansatz abzubilden erlauben.

Hier wird noch Entwicklungsarbeit zu leisten sein.<sup>18</sup> Allerdings sollen einige Hinweise gegeben werden, in welche Richtung die künftige Diskussion zu diesen Fragen zu führen sein wird.

Anzusetzen ist zunächst an der theoretischen Unterscheidung zwischen der Dimension „Verwirklichungschancen“ im Hinblick auf soziale Teilhabe und der realisierten Teilhabe. „Verwirklichungschancen“ sind gegeben durch die Bereitstellung von Ressourcen einerseits, die Ausbildung von subjektiven Fähigkeiten und Handlungskompetenzen andererseits. Diese „Umwandlungsfaktoren“ ermöglichen soziale Teilhabe. Ob diese tatsächlich gelingt, hängt von komplexen intra- und intersubjektiven Prozessen ab, z.B. von der Motivation der Adressat\_innen, so dass die Dimension „Teilhabeergebnis“ zwar aus den Verwirklichungschancen resultiert, allerdings nicht in Form einer kausalen Ableitung, sondern vermittelt über subjektives Handeln.

Eine Erfolgsmessung, die alleine auf die Dimension der Verwirklichungschancen abhebt, wäre zu selbstgenügsam, würde schnell ausblenden, dass auch an Motivationen gearbeitet werden kann. Dagegen würde eine Erfolgsmessung, die nur auf Teilnahmeergebnisse fokussiert, das Unkalkulierbare dieser Motivationsarbeit, den in demokratischen Gesellschaften unhintergehbaren Faktor „Freiheit“, übersehen. Sinnvoll ist es deshalb, für beide Dimensionen unabhängig voneinander Kategorien und Indikatoren für „Erfolg“ zu definieren.

Durch Aufgreifen eines Vorschlags von Bleck, die Wirkungen über Veränderungen in vier Dimensionen zu beschreiben, kann die Vielzahl von Umwandlungsfaktoren und Dimensionen von Teilhabeergebnissen systematisiert werden (vgl. Bleck 2013):

(1) Statusbezogene Wirkungen; neuer Status, veränderte „Sachlage“, Messen durch „erreicht“ oder „nicht erreicht“. Dies umfasst z.B. den schulischen und beruflichen Status sowie den Wohnstatus, finanziellen Status und den gesundheitlichen Status;

18 Hierzu wird aktuell ein Folgeprojekt der FES durchgeführt.



(2) entwicklungsbezogene Wirkungen; Veränderungen „in der Person“ erfordern Veränderungs-„Messung“ und komplexe Erfassungskonstrukte. Beispiele: Selbstwahrnehmung, -vertrauen und -organisation, Werthaltungen und Einstellungen, soziale Fähigkeiten und Verhaltensweisen, lebenspraktische Fähigkeiten, Wissen und Informationen;

(3) situationsbezogene Wirkungen; Hilfe- oder Aktivierungseffekte, unmittelbar an Interventions- oder Fördersituation gebunden, z.B. Krisenbewältigung, Sinngebung und Aktivierung;

(4) umweltbezogene Wirkungen; Verbesserung von Bedingungen der „Umwelt“ der Klient\_innen, z.B. soziale Umwelt, materielle Umwelt, institutionelle und öffentliche Umwelt.

Die ersten drei Dimensionen beziehen sich auf Individuen bzw. Bedarfsgemeinschaften und sind deshalb unmittelbar für das Fallmanagement relevant, während sich aus der vierten Dimension

eher Zielgrößen für sozialplanerische Aktivitäten ableiten lassen, weshalb sie hier nicht aufgegriffen wird.

Im Folgenden werden Resultate des Dienstleistungsprozesses im Hinblick auf die Verwirklichungschancen (systematisch: Output) und die über die Mitwirkung der Adressat\_innen realisierten Teilhabeergebnisse (systematisch: Outcome), d.h. „Wirkungen“ (Tabelle 1) betrachtet. Eine interne Systematisierung folgt den von Bleck adaptierten drei Dimensionen (s. o.).

Zu den einzelnen Bereichen (Ressourcen und Umwandlungsfaktoren bzw. Lebenslagebereiche) werden beispielhaft Operationalisierungen vorgenommen. Der nächste Schritt, die Bildung von Indikatoren zur empirischen Umsetzung der Operationalisierungen, hängt ab von der Verfügbarkeit und Qualität von Daten und muss deshalb ausgespart bleiben.

Tabelle 1:

**Erfolgsdimensionen des Fallmanagements und erste Operationalisierungen – Zugänge zu Ressourcen**

Erfolgsdimensionen	Ressourcenbereiche	Ressourcen und Umwandlungsfaktoren	Operationalisierungen – Beispiele
Status	Erwerbsarbeit, ökonomische Chancen	Beschäftigung	Beschäftigungsfähigkeit Aktive Teilnahme an Beschäftigungs- oder Trainingsmaßnahmen
Status	Ökonomische Chancen	Schuldenberatung	Aktivere Mitwirkung, sichtbare Fortschritte bei Schuldenregulierung
Status	Soziale Chancen	Bildungsangebote	
Status	Soziale Chancen	Wohnen	Umzug in angemessene Wohnung, kontinuierliche eigene Zahlung der Miete & Nebenkosten
Entwicklung			Einhaltung von Absprachen zu Besuchsregeln Kinder oder Unterhaltsleistungen; Arbeiten im Haushalt, familiäre Arbeitsteilung, Kindererziehung, -betreuung etc.
Status	Person, soziale Nahbeziehungen	Gesundheitswesen	Kontinuierliche Arztbesuche, z. B. zu Zahnerhaltung/-ersatz oder zur Behandlung chronischer Erkrankungen
			Aktive Teilnahme Suchtbehandlung/-therapie
Entwicklung	Person, soziale Nahbeziehungen	Familie	Einhaltung von Absprachen zu Besuchsregeln Kinder oder Unterhaltsleistungen; Arbeiten im Haushalt, familiäre Arbeitsteilung, Kindererziehung, -betreuung etc.
Entwicklung	Person, soziale Nahbeziehungen	Selbstwirksamkeitserfahrungen	Aktive Nutzung der gebotenen Chancen und Auswahlmöglichkeiten
Entwicklung	Soziale Sicherung	Soziale Dienste	Aktive Mitwirkung bei Hilfe zur Erziehung der Kinder mit dem Jugendamt
Situation	Soziale Integration	Soziale Netze	Aktives Tun zur Überwindung sozialer Isolation

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Thematisierung der Ressourcen und der benötigten Zugänge zu denselben erfolgt selbstverständlich nur in den Fällen, in denen eine entsprechende Problemlage zum Gegenstand der Eingliederungsplanung gemacht wurde. Die Zielerreichung und deren Operationalisierung erfolgt also naturgemäß nach den individuellen Erfordernissen und den individuellen Zielvereinbarungen zwischen der Fachkraft und den Adressat\_innen. Um eine einseitige Erfolgsdefinition seitens der Fachkräfte zu vermeiden, ist eine Beteiligung der Adressat\_innen nicht nur bei der Zielformulierung, sondern in geeigneter Weise auch bei der Überprüfung der Zielerreichung anzustreben. Umfragen unter Kund\_innen oder standardisierte Bewertungsinstrumente (z. B. Evaluationsbögen) für Maßnahmenteilnahmen bieten sich hier an.

Einen Schritt weiter geht die Beobachtung von Wirkungen im Hinblick auf Teilhabeergebnisse (Tabelle 2):

Angesichts der aufgezeigten Grenzen managerialer Steuerungsmodelle besteht eine wichtige Aufgabe auf der Ebene der Organisation, die Praxis des Fallmanagements durch geeignete Maßnahmen zu qualifizieren. Die Bundesagentur für Arbeit ist seit einiger Zeit dabei, Beratung und Arbeitsvermittlung im Bereich des SGB II durch die praktische Umsetzung eines „Beratungskonzeptes“ (Beko II) zu qualifizieren. Klassische Formen der Weiterbildung wurden dabei durch kollegiale Beratung und „On-the-Job-Training“ auf der Ebene

der Jobcenter ergänzt. Eine seit kurzem vorliegende Evaluation zweier Pilotstandorte zeigt sowohl Akzeptanz bei den Beschäftigten wie positive Effekte auf die Praxis – allerdings reicht es für die Qualifizierung der Praxis nicht aus, den Beschäftigten Weiterbildung und flankierende Lernangebote zu unterbreiten. Die Autor\_innen des Evaluationsberichtes stellen fest: „BeKo bietet Fachkräften mit individuellen Handlungsmodellen ein gemeinsames professionelles Fundament, ist aber an organisatorische Voraussetzungen gebunden, die beratungsförderlich ausgestaltet werden müssen, damit eine Umsetzung gelingt. Alle Fachkräfte wiesen jedoch darauf hin, dass einige ‚Rahmenbedingungen‘ des Geschäftsprozesses sie bei der Umsetzung von BeKo in die Beratungspraxis behindern. Sie gaben Hinweise auf die zentralen Reibungspunkte: Beratung soll individuelle Handlungsstrategien zum Ergebnis haben, gleichzeitig aber sind Zielkennzahlen zu erreichen und Quoten zu erfüllen. Die Fachkräfte erwarteten, weiterhin an diesen Zielgrößen gemessen zu werden, da es keine Kennzahlen gibt, die Beratungsqualität im System der Zielsteuerung abbilden. Rahmenbedingungen beratungsförderlich ausgestalten bedeutet für die Fachkräfte Sicherheit zu schaffen, dass gute Beratung gewollt ist. Dazu gehört als Aufgabe der Zentrale, Beratungsqualität im Zielsystem der Agentur zu verankern“ (SOFI u. a. 2014: 182; vgl. auch Rübner/Sprengard 2011).

Tabelle 2:

### Erfolgsdimensionen und erste Operationalisierungen des Fallmanagements – Teilnahmeergebnisse

Wirkungsdimensionen	Lebenslagebereiche	Operationalisierungen – Beispiele
Status	Erwerbsarbeit	Integration in Erwerbsarbeit (differenziert nach geringfügig, sozialversichert, selbstständig)
Status	Bildung, Ausbildung	Integration in Berufsausbildung oder vollschulische Ausbildung
		Erhalt von zertifizierten Bildungsergebnissen wie Schulabschluss, Berufsabschluss oder bestimmten „Scheinen“: Schweißer- oder Staplerschein, Sicherheitsschein, Sprachzertifikat
Status	Wohnen	Beendigung der Wohnungslosigkeit
Entwicklung	Gesundheit	z. B. Gebissanierung, Abschluss Suchttherapie
Entwicklung	Familie, Nahbeziehungen	Stabilisierung des Familienzusammenhalts; Klärung einer konfliktbehafteten Besuchsregelung
Situation	Soziale Netze	Ausweitung des Bekanntenkreises

Quelle: Eigene Darstellung.

### 5.2.2 Gestaltung von neuen Kooperationsstrukturen

Mit der Implementierung des Befähigungsansatzes erweitert sich das Spektrum der Organisationen und Institutionen, mit denen Jobcenter kooperieren müssen, um ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Wenn nicht mehr nur die Vermittlung in den Arbeitsmarkt oder die Steigerung von Beschäftigungsfähigkeit im Fokus des Fallmanagements stehen, sondern eine Verbesserung der Teilhabechancen und der realen Teilhabe über die Arbeitsmarktintegration hinaus, öffnet sich das Jobcenter einem weiten Feld gesellschaftlicher Akteur\_innen. Die in Abschnitt 4.4.3 angesprochenen Probleme potenzieren sich u. U. und Lösungsansätze werden komplexer.

#### 5.2.2.1 Kooperation unter Professionellen

Der Zusammenhang von Professionswissen, Organisation und interinstitutioneller Kooperation wurde im Rahmen eines von den Universitäten Bath und Birmingham (England) durchgeführten Forschungs- und Entwicklungsprojektes explizit thematisiert.

Hintergrund war das im Jahre 2004 in England von der damaligen Regierung aufgelegte Programm zur Verhinderung der sozialen Ausgrenzung von Kindern. Ein wesentlicher Bestandteil des Programms war die Förderung interinstitutioneller Kooperation zwischen Akteur\_innen der Jugendhilfe, Schulen, Kinderpsycholog\_innen und anderen Institutionen, die mit Kindern und Jugendlichen befasst sind. Im Rahmen des Programms wurden etliche wissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt und Literatursurveys erstellt, die sich mit Formen und Problemstellungen interinstitutioneller Kooperation beschäftigten (vgl. Warmington u. a.: 2004). Eine dieser Untersuchungen wurde im Rahmen des Projekts „Learning in and for Interagency Working“ von 2004 bis 2007 von einem Team der Universitäten von Bath und Birmingham durchgeführt.

Die Studie verfolgte zwei Fragestellungen: Was und wie lernen Professionelle im Zusammenhang mit der Entwicklung kooperativer Antworten auf das Problem drohender Ausgrenzung von Kindern? Welche organisatorischen Bedingungen sind hierbei förderlich?

Das Forschungsteam der Universitäten Bath und Birmingham greift auf die Tätigkeitstheorie zurück, um ihr eigenes Forschungsprogramm zu modellieren. Zentraler Ausgangspunkt ist die Konzeption der „verteilten Expertise“ („distributed expertise“), d.h. eines professionellen Wissens über Kinder und ihre Lebensumstände, das von einzelnen Professionen (Sozialarbeiter\_innen, Psycholog\_innen, Lehrer\_innen) getrennt voneinander generiert wurde. Erst wenn es gelingt, dieses isolierte Wissen zusammenzubringen, kann – so die zentrale These des Forschungsteams – interinstitutionelle Kooperation gelingen. Dann findet etwas statt, was Edwards u. a. „Ko-Konfiguration“ nennen, die Entstehung eines gemeinsam geteilten, komplexen Blicks auf den „Gegenstand“, wobei dieser im Falle von Dienstleistungen nicht passiv bleibt, sondern in die Entwicklung mit einbezogen werden soll.

Professionelle Arbeit wird als „mix“ zwischen „workplace learning“ und kategorialer Reflexion gesehen: „Professionelles Lernen (...) kann als die Entwicklung einer immer komplexer werdenden Perspektive auf das Kind und dessen Stärken und Bedürfnisse charakterisiert werden, d.h. zu wissen, wie man verfügbare professionelle Ressourcen verwendet, um geeignete Maßnahmen auf der Grundlage dieser Perspektive zu treffen“ (Edwards u. a. 2009: 24, Übersetzung Klein/Reis). Edwards u. a. nähern sich damit einem dezidiert wissenssoziologischen Ansatz an. Sie weisen auf die Bedeutung professioneller Denkschemata („mental schema“) hin, die im Spannungsverhältnis zu den „figured worlds“ von Organisationen stehen können – was zu Lernprozessen führen kann. Die Herausforderung von Kooperation ist es, diese Handlungsmuster von Professionellen produktiv miteinander zu verknüpfen (vgl. Edwards u. a. 2009: 29). Dies geschieht durch Arbeit an den Grenzen der Profession – „boundary work“ (Edwards u. a. 2009: 37f.). Wissensoziologisch formuliert geht es um das Überschreiten der „geistigen Schemata“ der einzelnen Professionen. Dabei kommt es nicht darauf an, einen „kleinsten gemeinsamen Nenner“ zu finden, sondern die „verteilte Expertise“ als solche zu akzeptieren und zu verknüpfen. Ein Problem für interinstitutionelle Kooperation stellt nach Auffassung des

Autorentams die „figured world“ der Organisationen dar. Im Rückgriff auf sprachtheoretische Konzepte Bernsteins beschreiben sie deren „Stille psychologische Arbeit durch ihre diskursiven Praktiken, das heißt, wie sie sprechen, interagieren und Ressourcen nutzen“ (Edwards u. a. 2009: 57, Übersetzung Klein/Reis).

Interorganisatorische Kooperation kann durch organisatorische Bedingungen eingeschränkt werden, fördert umgekehrt aber u.U. auch Organisationslernen, insbesondere dann, wenn Spannungen zwischen dem (durch Kooperation erweiterten) „Professionswissen“ und den organisatorischen „Sprachregeln“ auftreten. Im Kontext des Projekts kam es zu einer „Fokussierung auf das ganze Kind in einem größeren Kontext“, unterschiedliche professionelle/institutionelle Sichtweisen wurden benannt und verhandelt – auf diese Weise gelang es, den Gegenstandsbereich („object of activity“) zu erweitern (vgl. Edwards u. a. 2009: 67).

Kooperationsstrukturen können dann durch die Entwicklung gemeinsamer „Werkzeuge“, z. B. Dokumentationssysteme stabilisiert werden. Dabei handelte es sich nicht um „technische“ Vorgänge, vielmehr ist diese Entwicklungsarbeit eng verknüpft mit der Ausdehnung von professionellen Wissensbereichen. Im Zuge dieser Arbeit kann es zu Rückwirkungen in die beteiligten Organisationen kommen: Die „figured worlds“ veränderten sich.

Die Herausbildung einer „relational agency“ auf der Basis verteilter Expertise ist als komplexer Prozess konzipiert, der von den Forschern durch bestimmte Arrangements gezielt unterstützt wurde. Die Voraussetzung ist „im Hinblick auf Professionen mehrsprachig zu sein“ (Edwards u. a. 2009: 136), aber auch das Verfahren, wie Professionswissen zum Gegenstand gemeinsamer Reflexion gemacht wird, muss ausgehandelt werden: „Relationales Handeln ist nicht einfach eine Frage der Identifizierung und Auswahl der nötigen Fachkenntnisse für reagierende interprofessionelle Arbeit. Wie das Fachwissen eingebracht und miteinander verbunden wird, muss verhandelt werden“ – Fachwissen als „diskursive Konstruktion von Aufgaben, Lösungen, Visionen,

Analysen und Innovationen“ (Edwards u. a. 2009: 136, Übersetzung Klein/Reis).

Wie nachhaltig diese Prozesse sind, hängt davon ab, ob es gelingt, Lernprozesse in die Organisation hineinzutragen, „vertikales Lernen“ z. B. dadurch anzustoßen, dass neue (zunächst häufig informelle) „cognitive trails“ (Edwards u. a. 2009: 161) gebahnt werden – wenn diese formalisiert werden, gelingt die Verankerung neuen Wissens in der Organisation. Edwards u. a. sprechen das Konzept der „zone of proximal development“ an, um die Kapazität einer Organisation für organisationales Lernen abzustecken.

Organisationales Lernen kann angestoßen werden durch den Aufbau von „Netzwerken“, in denen ausgehend von einem fallbezogenen Austausch institutionsübergreifende Leistungsprozesse definiert werden.

#### **5.2.2.2 Die Definition organisationsübergreifender Leistungsprozesse**

Wie in Kapitel 2 gezeigt wurde, stellen die beiden konkurrierenden Paradigmen der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Diskussion der letzten Jahre, der Ansatz der „Aktivierung“ (vgl. Serrano Pascual 2007) und der Befähigungsansatz (vgl. Bartelheimer 2007 und 2009) beide das Individuum ins Zentrum ihrer Konstruktion. Sie reflektieren damit die zunehmende Ausdifferenzierung von Lebenssituationen, Problemlagen und Ressourcen, mit denen die Menschen in westlichen Gesellschaften zunehmend konfrontiert sind.

Vor diesem normativ-konzeptionellen Hintergrund erscheint es sinnvoll, im Anschluss an die Arbeiten von Yriö Engeström (vgl. Engeström 2008a, 2008b, 2008c, 2008d) den Ausgangspunkt der Bemühungen um bi- und multilaterale Kooperation und die Vernetzung von Unterstützungsangeboten in „Einzelfällen“ zu suchen.

Organisationen sehen konkrete Personen als „Fälle“, d. h. nehmen die Lebenswirklichkeit und die Subjektivität von Menschen nach Kriterien (selektierend) wahr, die an eigenen oder übernommenen (z. B. gesetzlich definierten Zuständigkeiten) Regeln ausgerichtet sind. Hinzu kommen von Seiten der Mitarbeiter\_innen u. U. professionell geprägte Wahrnehmungsmuster. Die

„Bearbeitung“ von Fällen erfolgt nach organisatorisch und/oder professionell geprägten Handlungsmustern.

Treffen Personen auf mehrere Organisationen bzw. deren Vertreter\_innen, werden innerhalb einer „Fallkonstellation“ mehrere „Fälle“ parallel (aber nicht unbedingt gleichzeitig) konstruiert und konstituiert. In jedem „Fall“ wird ein je spezifisches Bild der Person gezeichnet, das handlungsleitend für die jeweilige Interaktion ist und damit rekursiv die Wahrnehmungs- und Handlungsstrukturen der Beteiligten stabilisiert (aber auch u.U. modifiziert). Um den jeweiligen „institutionellen Blick“ zu erweitern (und damit organisationales Lernen anzustoßen), ist es deshalb notwendig, der Lebensrealität von Personen über eine multiperspektivische Fallrekonstruktion näherzukommen.

Diese dient aber weniger der „Lösung“ eines konkreten Falles, sondern vielmehr der Entwicklung stabiler Kooperationsbeziehungen zwischen verschiedenen Organisationen. Deshalb werden auf der Basis von Fallrekonstruktionen Planungsprozesse eingeleitet, die mit der Diskussion eines gemeinsamen, institutionsübergreifenden Zielsystems beginnen. Planungsgegenstand sind dann die „Leistungsbündel“, die erforderlich sind, um die Ziele auch zu erreichen. Verschiedene Leistungsbündel können dann für die Problembearbeitung im Einzelfall zu individuellen Dienstleistungsketten verknüpft werden.

Ausgangspunkt der Definition von Dienstleistungsketten ist, dass im Kooperationszusammenhang (z. B. in einem Netzwerk) ein konkretes gemeinsames Ziel erarbeitet und definiert wird und Aktivitäten abgeleitet werden, an denen tendenziell alle Akteur\_innen beteiligt sind. Hierdurch wird netzwerkintern deren Zusammenhang gefestigt, die konkrete Zusammenarbeit wird erprobt, Kenntnisse über Schnittstellen werden erworben und Ansätze zu ihrer Überwindung können entwickelt werden. Die Kooperation wächst über die Gestaltung des Prozesses.

Die Orientierung an Anforderungen und Ergebnissen für die Hilfeberechtigten ermöglicht gerade bei der Gestaltung von Abläufen, die sich über mehrere Organisationen hinweg erstrecken, die Formulierung und Gestaltung gemeinsamer,

übergreifender Ziele und Vorgehensweisen. Vor- und nachgelagerte Prozesse werden ebenfalls auf Anforderungen und Ergebnisqualität hin geprüft und die Anschlüsse zwischen den erbringenden Einrichtungen gestaltet.

Ein wichtiges Element der Prozessorganisation ist deren kontinuierliche Verbesserung. Nach der Beschreibung und Festlegung der Prozesse sowie der Durchführung der Aktivitäten ermöglicht die Prozessorganisation die regelhafte Überprüfung der Prozessqualität. Werden die Ziele erreicht? Wie zufrieden sind die Hilfeberechtigten? Wo zeigen sich aus der Sicht der beteiligten Organisationen Probleme bei den Einzelleistungen? Werden die richtigen Leistungen erbracht, gibt es Versorgungslücken, Doppelleistungen? Wie funktionieren die Schnittstellen? Diese und alle weiteren interessierenden Fragen müssen mit allen beteiligten Organisationen gemeinsam beantwortet werden. Die Prozessbeschreibungen liefern für die Kommunikation die notwendige Grundlage.

### 5.3 Zwischenergebnis

Fachliche Anforderungen an die Praxis können auf drei Ebenen formuliert werden: Professionelles, auf den Fall bezogenes Handeln (Fallmanagement), Organisation und interorganisationale Kooperation.

Der mit dem Aktivierungsparadigma verbundene Anspruch einer „maßgeschneiderten“ individualisierten Unterstützung erweist sich als ausschlaggebender Faktor für die Existenz von Handlungs- und Entscheidungsspielräumen für die Fallmanager\_innen. Der Übergang von Technologien des „people processing“ zum „people changing“ bedingt Handlungsweisen, die in der Literatur mit „Professionen“ verbunden werden:

- das Angebot einer personenbezogenen Beratung, die sich nicht nur auf Fragen der Arbeitsmarktintegration beschränkt und häufig den Rückgriff auf wissenschaftliches Wissen erfordert, das im Rahmen einer beruflichen Ausbildung vermittelt wurde;
- die Nutzung der Methodologie des Case Managements, um ein den individuellen Bedarfslagen angemessenes Angebot zu realisieren;



- die Orientierung an der Zielsetzung, Einstellungen und Verhaltensweisen von Personen zu beeinflussen.

Wenn Fallmanagement aus dem engen Radius einer auf den Arbeitsmarkt bezogenen „Aktivierung“ gelöst und auf den Befähigungsansatz hin orientiert werden soll, muss ein Rahmen geschaffen werden, in dem die professionellen gegenüber den bürokratischen Elementen überwiegen. Um der Akzentverschiebung gerecht zu werden, die mit dem Übergang von der „Aktivierung“ zum Befähigungsansatz verbunden ist, ist eine Ausweitung von Handlungs- und Entscheidungsspielräumen unabdingbar. Dies wirft aber eine Reihe von Fragen auf: Wie können Entscheidungsspielräume für professionelles Handeln erweitert werden, ohne dass dabei Willkür und Intransparenz gesteigert werden? Wie kann individuelles Handeln „standardisiert“ werden, ohne die Merkmale professioneller Praxis zu verlieren? Wie können generell Steuerungselemente entwickelt werden, die Professionshandeln fördern statt behindern?

Das Fallmanagement ist für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags im Prinzip geeignet. Dabei besteht ein breiter fachlicher Konsens darüber, dass Fallmanagement weniger eine „Methode“ als vielmehr ein Handlungskonzept darstellt, das verschiedene Prozessschritte in Form eines „Regelkreises“ integriert. Dieser Regelkreis stellt die prozesshafte Ausrichtung des Fallmanagements dar, die aufeinander aufbaut und systematisch durch den Unterstützungsprozess führt. Eine qualitativ zureichende Ausgestaltung beinhaltet bestimmte Voraussetzungen auf der Ebene der professionellen Ausgestaltung (Fallmanagement), der Organisation und der Kooperation.

#### *Fallmanagement*

Ein adäquates Fallmanagement setzt strukturelle Kompetenzen und fachliche Kompetenzen voraus:

- Kompetenzen zu einer „Einstiegsberatung“, die die Grundbedingung erfüllt, „entscheidungsoffen“ zu sein, d.h. darauf abzielt, bei den Ratsuchenden die Grundlagen für eine autonome Entscheidung für oder gegen die

Inanspruchnahme von Fallmanagement zu fördern;

- die innerorganisatorisch gestützte Kompetenz zu einem Assessment, das weite Teile der Lebenssituation von Langzeitarbeitslosen umfasst und sich nicht darauf beschränkt, arbeitsmarktrelevante Daten zu erfassen und zu verarbeiten;
- die Kompetenz, eine Zielvereinbarung zu treffen, die die individuellen Bedarfslagen mit gesellschaftlichen Anforderungen vermittelt, somit eine Vereinbarung und kein Diktat darstellt;
- die Kompetenzen, Kooperationen mit unterschiedlichen Akteur\_innen einzugehen und Kooperationsstrukturen zu stabilisieren.

#### *Organisation*

Fallmanagement ist eingebettet in einen organisationalen Steuerungskontext, der der erweiterten Zielsetzung des § 1 SGB II entsprechend transformiert werden muss.

Dies bedeutet, dass eine Organisationspraxis, die den gesetzlichen Auftrag des § 1 SGB II nicht auf die unmittelbare Arbeitsmarktintegration reduziert und „Aktivierung“ durch eine Ausrichtung am Befähigungsansatz ersetzt, sich anderer Kennzahlen und ggf. auch anderer Steuerungsinstrumente bedienen muss als bisher, um dem stillen „Sog“ der Routinisierung und Entindividualisierung zu entkommen. Zudem müsste die technizistische Verwendung von „Benchmarks“ ersetzt werden durch eine fachlich fundierte Reflexion von Daten, um innerhalb und zwischen Organisationen über Wirkungszusammenhänge und Lösungsansätze nachzudenken. Für eine an Outcomes orientierte Steuerung komplexer Dienstleistungen ist der diskursive Prozess ein unverzichtbares Element, denn bereits die Definition von Zielen setzt einen regen fachlichen Diskurs voraus.

Angesichts der Grenzen managerialer Steuerungsmodelle besteht eine wichtige Aufgabe auf der Ebene der Organisation, die Praxis des Fallmanagements durch geeignete Maßnahmen zu qualifizieren.

### *Interorganisatorische Kooperation*

Angesichts der Komplexität der Problemkonstellationen, die mit „Langzeitarbeitslosigkeit“ einhergehen können, werden aktuell neue Formen der Institutionalisierung von Netzwerken diskutiert – „Produktionsnetzwerke“, deren Kennzeichen ein hoher Grad an Gemeinsamkeit und Verbindlichkeit ist. Diese Produktionsnetzwerke zielen darauf ab, nachhaltige Strukturen der Kooperation unterschiedlicher Organisationen zu schaffen, die eine hohe Verbindlichkeit und Verlässlichkeit auf der Basis „weicher“ Steuerungsmedien, also ohne Hierarchie und ohne „goldenen Zügel“, gewährleisten.

Wie nachhaltig diese Prozesse sind, hängt davon ab, ob es gelingt, Lernprozesse in die Organisation hineinzutragen, „vertikales Lernen“ z. B. dadurch anzustoßen, dass neue (zunächst häufig informelle) „cognitive trails“ gebahnt werden – wenn diese formalisiert werden, gelingt die Verankerung neuen Wissens in der Organisation,

Organisationales Lernen kann angestoßen werden durch den Aufbau von „Netzwerken“, von denen ausgehend durch einen fallbezogenen Austausch institutionsübergreifende Leistungsprozesse definiert werden. Ausgangspunkt hierbei ist, dass im Kooperationszusammenhang (z. B. einem Netzwerk) ein konkretes gemeinsames Ziel erarbeitet und definiert wird und Aktivitäten abgeleitet werden, an denen tendenziell alle Akteur\_innen beteiligt sind. Hierdurch wird netzwerkintern deren Zusammenhang gefestigt, die konkrete Zusammenarbeit wird erprobt, Kenntnisse über Schnittstellen werden erworben und Ansätze zu ihrer Überwindung können entwickelt werden. Die Kooperation wächst über die Gestaltung des Prozesses. Die Orientierung an Anforderungen und Ergebnissen für die Hilfeberechtigten ermöglicht gerade bei der Gestaltung von Abläufen, die sich über mehrere Organisationen hinweg erstrecken, die Formulierung und Gestaltung gemeinsamer, übergreifender Ziele und Vorgehensweisen.

## 6. Ergebnisse und Empfehlungen zur Weiterentwicklung des SGB II

---

Mit der Gesetzgebung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende im SGB II war eine viel weiterreichendere Reform als die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe verbunden, nämlich die Umkehr von der Transfer- zur Dienstleistungsorientierung „als Kern-, ja Markenzeichen des aktivierenden Wohlfahrtsstaates“ (Eichenhofer 2013: 136) und die Umsetzung einer international praktizierten Politik der „Aktivierung“ mit dem Ziel, „Leistungen zur Absicherung Arbeitsloser nur zu gewähren, wenn die Arbeitslosen bereit sind, alles ihnen Mögliche zu tun, um in den ersten Arbeitsmarkt zurückzukehren“ (Bieback 2009: 185).

In Kapitel 2 ist ausführlich dargelegt worden, warum das Aktivierungsparadigma bei der Umsetzung des SGB II für viele Arbeitsuchende nicht zielführend ist und das SGB II mit dem Befähigungsansatz einer erweiterten Perspektive bedarf.

Ein zentrales Element der bisherigen „Aktivierungspolitik“ ist die Ausgestaltung des Sozialrechtsverhältnisses zwischen Arbeitsverwaltung und Leistungsberechtigten als Vertragsverhältnis. Ausdruck dafür im SGB II ist die Eingliederungsvereinbarung gem. § 15 SGB II, mit der die beiderseitigen Rechte und Pflichten konkretisiert oder erst festgelegt werden. Mit der Eingliederungsvereinbarung, die im Übrigen in fast allen Ländern der EU eingeführt wurde, ist eine neue Rechtsstruktur im Sozialrecht und im gesamten öffentlichen Recht geschaffen worden (vgl. Bieback 2009: 186).

Allerdings zeigt sich, dass dieses neue Instrument im SGB II sehr asymmetrisch und mit zu vielen bürokratischen und hoheitlichen Zwangselementen ausgestaltet und in dieser nicht konsensualen Form ungeeignet ist, der Aufgaben- und Zielstellung des SGB II bei der sozialstaatlich gebotenen Unterstützung, insbesondere von Arbeitsuchenden, die Langzeitleistungsbeziehungen

sind, gerecht zu werden. Die vom Gesetzgeber intendierte gleichberechtigte Partnerschaft von Verwaltung und Leistungsberechtigten beim Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung ist mit den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht gewährleistet, da das Verfahren nicht kooperativ und konsensual gestaltet ist (vgl. Bieback 2012: 159f.).

Handlungs- und Reformbedarf besteht auch bei einem weiteren „Kernelement“ der neuen aktivierenden und konsensual zu vereinbarenden Dienstleistungen, dem Fallmanagement. Zu Inhalt, Organisation und Qualität fehlen die dafür notwendigen gesetzlichen Vorgaben – gerade im Hinblick auf den zentralen Stellenwert des Fallmanagements für die rechtssichere Gestaltung des vertraglichen Sozialrechtsverhältnisses. Zudem definiert das Gesetz für das Fallmanagement „weder die Verhaltenspflichten noch die Modalitäten der Förderung“ (Bieback 2009: 191).

Kontraproduktiv im Hinblick auf eine gleichberechtigte Partnerschaft und Kooperation zur Aktivierung ist auch das bestehende Sanktionsregime, das in vielen Fällen Sanktionen zwingend vorsieht und eine flexible Entscheidung im Einzelfall oft verhindert. Dies gilt insbesondere für die Verknüpfung von Eingliederungsvereinbarung und Sanktionen.

Vertragliche Elemente beinhaltet nicht nur die Eingliederungsvereinbarung. „Man kann den „Vertrag“ insgesamt als den Prototyp für den Wandel staatlicher Arbeitsmarktpolitik hin zur „Aktivierung“ ansehen. Er ist nicht nur wesentliches Element der Beziehung Bürger-Sozialverwaltung, sondern auch des Verhältnisses zwischen der Leitung der Arbeitsmarktverwaltung und ihren Beschäftigten (Einführung von Zielvereinbarungen auch im Verhältnis zur politischen Ebene) und des Verhältnisses zwischen der Arbeitsmarktverwaltung und den privaten Anbietern

von Eingliederungsleistungen. Überall tritt an die Stelle einer einseitigen (hoheitlichen) Entscheidung eine Vertragsbeziehung“ (Bieback 2009: 192).

Eingliederungsvereinbarungen zur Aktivierung sind zugleich Bestandteile des gesamten Zielsteuerungssystems und „innervertragliche Rekonstruktion gesetzlich festgeschriebener politischer Zielsetzungen (nach § 1 SGB II) und weiterer, den Rechtsstatus der Klientin betreffende Entscheidungen des Gesetzgebers (nach §§ 2, 3, 14 und 15 SGB II)“ (Weinbach 2012: 393). Gleichzeitig greifen sie Strukturvorgaben der Verwaltung auf, mit denen über das Zielsteuerungssystem die Gestaltungsmöglichkeiten des Sozialrechtsverhältnisses unabhängig vom Einzelfall für die handelnden Akteur\_innen eingeschränkt werden.

Insofern kommt zum einen der inhaltlichen Ausgestaltung der Ziele nach § 1 SGB II im Rahmen des Zielvereinbarungssystems eine zentrale Bedeutung zu und zum anderen der „Vereinbarung“ als konstitutives Gestaltungselement der Beteiligten im Zielvereinbarungsprozess ohne den Zwang, einseitige Strukturvorgaben umsetzen zu müssen. Nehmen Fachkräfte den mit der „Aktivierung“ verbundenen Anspruch zur Förderung der Eigenaktivitäten über ein Fallmanagement, das umfassend berät, betreut und fördert, ernst, bedarf es eines Zielsteuerungssystems, das diese Aktivitäten auch über entsprechende, nicht unmittelbar auf die Integration in den Arbeitsmarkt bezogene Indikatoren abbildet und dem Fallmanagement die Offenheit bei der Gestaltung von Eingliederungsvereinbarungen für eine Kooperation ohne Zwang sichert.

Denn mit der Einführung des SGB II und dem Übergang zur Aktivierung wurden einerseits die Elemente des Zwangs und andererseits die der Kooperation erweitert. „Gelingt es nicht, wie der Gesetzgeber es wollte, mit der Eingliederungsver-

einbarung ein System der Beziehung zwischen ‚gleichberechtigten Partnern‘ aufzubauen, so hat das Instrument der Eingliederungsvereinbarung versagt; die Aktivierungspolitik wird an Effizienz, die Bürger werden an Autonomie verlieren“ (Bieback 2009: 207).

Um dies zu verhindern, ist es über die erforderlichen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen hinaus notwendig, mögliche tatsächliche Realisierungsprobleme für konsensuales Verwaltungshandeln zu identifizieren und deren Lösung in die politische Debatte offensiv einzubeziehen. „An erster Stelle sind das Personal zu nennen, der Personalschlüssel und die Ressource Zeit für die individuelle Betreuung, die nicht nur verwaltungstechnisch-formelle, sondern aufgaben- und kommunikationsbezogene Qualifizierung und Professionalität des Personals. Wesentlich sind auch die internen Arbeitshilfen, die Rigidität der internen Steuerung über Dienstanweisungen, Zielvorgaben, Controlling und seine Indikatoren. Der hoheitliche Kontext der betreuenden Sozialverwaltung vor allem im SGB II, SGB III, SGB VIII und SGB XII lässt sich nicht ‚wegorganisieren‘, aber die Kommunikation zwischen Leistungsberechtigten und Sozialverwaltung kann von hoheitlichen Elementen entlastet und weniger ‚asymmetrisch‘ gestaltet werden“ (Bieback 2012: 162).<sup>19</sup>

## 6.1 Handlungsbedarf

Zentrale Ziele des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind nach der Gesetzesbegründung der Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit, die Wiedereingliederung der erwerbsfähigen Arbeitssuchenden in den Arbeitsmarkt und das Erreichen von Vollbeschäftigung (vgl. BT-Drs. 15/1516: 44). Diese Ziele will der

<sup>19</sup> Das bereits mehrfach zitierte Schreiben der Personalräte gibt Hinweise auf die dramatische Personalsituation und die Arbeitsbedingungen in den Jobcentern. „Das eingesetzte Personal reicht nicht aus, um die Aufgaben zu bewältigen. (...) Es gelingt immer seltener, allen Leistungsberechtigten die ihnen zustehenden Mittel rechtzeitig und verlässlich zur Verfügung zu stellen (von anderen Aufgaben des Leistungsbereichs ganz zu schweigen). Auch im Bereich der persönlichen Ansprechpartner reicht das Personal nicht aus, für alle Leistungsberechtigten eine individuelle und qualifizierte Beratungsleistung zu erbringen“ (Oer-Esser 2015: 2).

In diesem Kontext darf die Bundesagentur für Arbeit daran erinnert werden, dass es sich in den genannten Bereichen in der Regel um verfassungsrechtlich gebotene Fürsorgeleistungen zur Sicherung des Existenzminimums für hilfebedürftige Menschen handelt, die nicht zur Disposition gestellt werden können.

Gesetzgeber in erster Linie durch Aktivierung, Fördern und Fordern, mehr Eigenverantwortung und die Einführung von Fallmanagement erreichen. Das Gesetz enthält dazu zwar einschlägige Paragraphen, eine konzeptionelle und strategische Ausrichtung auf ein „aktivierendes“ Dienstleistungs- und Förderangebot für die einzelnen Arbeitssuchenden ist jedoch nicht erkennbar. Dies ist nicht verwunderlich, standen doch in den Gesetzgebungsverfahren zum SGB II stets Fragen der Finanz- und Machtverteilung im föderalen Staat mit kommunaler Selbstverwaltung im Vordergrund und der eigentliche Kern im Hintergrund, „nämlich die Frage eines sinnvollen problem- und adressat\_innengerechten Zuschnitts der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen bei den Grundsicherungsstellen und ihrer effektiven und effizienten Umsetzung. Zu keinem Zeitpunkt ging es wirklich um die Frage nach der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zweckmäßigkeit“ (Wagner 2010: 63). Dass diese Diskussion jetzt überfällig ist, zeigen nicht zuletzt die dargelegten Defizite bei der bisherigen Umsetzung des SGB II und vor allem das vollständige Scheitern beim Reformziel „Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.“ „Bei Langzeitarbeitslosen und anderen dem Arbeitsmarkt fern stehenden Personen hat der Aktivierungsansatz versagt“ (Knuth 2015: 3). Nach Einschätzung des DGB werden diese Personen wegen der heutigen Aktivierung in Richtung Arbeitsmarkt schlechter versorgt als unter den Bedingungen des BSHG (vgl. DGB 2015: 8). Selbst das BMAS stellt angesichts der Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit im SGB II fest, dass es mit den aktuellen Ansätzen von Aktivierung und Fördern und Fordern nicht optimal gelungen ist, Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren und diese vom Aufbau der Beschäftigung nicht profitieren (vgl. BMAS 2014: 1).

Dringenden politischen Handlungsbedarf sieht auch der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, der mit der Erschließung neuer Chancen gerade für Langzeitarbeitslose einen Schwerpunkt in der Arbeitsmarktpolitik setzen will (vgl. Koalitionsvertrag 2013: 47).

Während das BMAS den Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit und die Sicherung sozialer Teilhabe mit verschiedenen Programmen (bessere Betreuung in Aktivierungszentren, ESF-Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser leistungs-

berechtigter Personen, soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt durch öffentlich geförderte Beschäftigung, Verbesserung der Gesundheitsförderung) ohne Änderung des gesetzlichen status quo erreichen will (vgl. BMAS 2014), fordern z. B. der DGB oder die Freie Wohlfahrtspflege eine viel tiefgreifendere Therapie u. a. durch Veränderung der Ziel- und Aufgabenstellung im SGB II auf der Grundlage neu gestalteter gesetzlicher Rahmenbedingungen. Im Kern geht es dabei um einen notwendigen und überfälligen Paradigmenwechsel in der Zielsetzung des SGB II: Weg von Aktivierung in Richtung unmittelbare Arbeitsmarktintegration hin zu einer Förderung und Befähigung von Arbeitssuchenden, Autonomie zu entwickeln, das Leben eigeninitiativ zu gestalten und die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten zu erweitern (vgl. BAGFW 2014: 1f., DGB 2015: 11, Knuth 2015: 3). „Die starke arbeitsmarktpolitische Zentrierung des Hartz IV-Systems sollte daher dringend durch eine gesetzliche Normierung zur sozialen Teilhabe ergänzt und korrigiert werden“ (DGB 2015: 8). Auch die Freie Wohlfahrtspflege fordert eine explizite gesetzliche Verankerung der sozialen Teilhabe als Ziel im SGB II (vgl. BAGFW 2014: 1).

Ein weiterer massiver Kritikpunkt ist in diesem Zusammenhang das Umsetzungs- und Transparenzdefizit bei den sozialintegrativen, kommunalen Leistungen nach § 16a SGB II (vgl. DGB 2014a: 24, 26, Knuth 2015: 5). Der DGB fordert daher in seinen Vorschlägen „Für eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik“ völlig zu Recht, dass ein System aufgebaut werden muss, „das sicherstellt, dass bundesweit qualitativ und quantitativ ausreichende Angebote an sozialintegrativen Leistungen bereitgestellt werden“ und die „zentrale Idee der Hartz-Kommission einer besseren Verzahnung von beruflichen und sozialen Hilfen weiter verfolgt wird“ (DGB 2014a: 26). Wichtige Voraussetzung dafür ist die Einbeziehung der kommunalen Leistung in ein neu zu gestaltendes Zielsteuerungssystem im SGB II. Denn „bis heute ist es jedoch nicht gelungen, bundesweit Zielvereinbarungen über die kommunalen Leistungen abzuschließen“ (DGB 2014a: 41).

Die arbeitsmarktzentrierte Ausrichtung der Zielsetzung ohne qualitative Elemente bei den Kennzahlen und die fehlende Einbeziehung der kommunalen Leistungen in das Zielsteuerungs-



system sind wesentliche Ursachen für die Probleme bei der Integration von Langzeitleistungsbezieher\_innen. Denn „Fehlsteuerungen hin zu den ‚guten Risiken‘, und damit einer Bestenauslese und einer Konzentration auf die schnelle Vermittlung, sind jedoch systemimmanent und führen in besonderer Weise dazu, dass die große Gruppe der Arbeitslosen mit einer hohen Arbeitsmarktferne nicht die Förderung erhält, die sie benötigt“ (DGB 2014a: 41).

Aus diesen Gründen greift auch das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im November 2014 vorgelegte Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit zu kurz, da es an der arbeitsmarktzentrierten Zielsetzung des SGB II, an den Defiziten bei der Einbeziehung der Leistungen nach § 16a SGB II und an der dargestellten systemimmanenten Fehlsteuerung strukturell nichts verändert. Dabei enthält der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD nicht ohne Grund u. a. die Festlegung, die Steuerung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende verstärkt auf das Ziel „Vermeidung von Langzeitleistungsbezug“ auszurichten (Koalitionsvertrag 2013: 65).

Gleiches gilt auch für die aktuell sehr intensiv und z. T. sehr leidenschaftlich geführten Diskussionen zum Thema, welchen Beitrag öffentlich geförderte Beschäftigung oder ein sozialer Arbeitsmarkt zur Überwindung von Langzeitarbeitslosigkeit leisten können. Auch partielle Ansätze über z. T. sehr bürokratische Förderprogramme mit Verzicht auf die genannten strukturellen Änderungen sind bei der dargelegten Ausgangssituation nicht zielführend. Denn „eine erfolgreiche Umsetzung wird oftmals aber auch dadurch erschwert, weil sozialstaatliche, arbeitsmarktpolitische sowie institutionelle Konflikte bzw. konfligierende Ziele in das System eingebaut sind und bisher politisch nicht adäquat angegangen werden“ (DGB 2015: 2).

Hierzu bedarf es – neben den erforderlichen Verbesserungen in Bezug auf Kommunikation, Qualifizierung und Professionalisierung des Personals und der Organisation – vor allem einer Reform der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu einer Weiterentwicklung des SGB II, die über die jetzt schon sehr lange diskutierten Vorschläge der Arbeits- und Sozialminister-Konferenz zur Rechtsvereinfachung weit hinausgeht.

## 6.2 Weiterentwicklungsbedarf im SGB II

Für die notwendige Überwindung des Aktivierungsparadigmas hin zu einer sozialstaatlich gebotenen „Arbeitsmarktpolitik der Befähigung“ auf der Grundlage tatsächlicher konsensualer Handlungsformen besteht nachfolgender Reformbedarf:

Die Grundentscheidung zur Ausgestaltung des Sozialrechtsverhältnisses (Verzicht auf abstrakt-generelle Vorgaben zur zentralen Steuerung der Einzelfälle zu Gunsten einer individuellen „vertraglichen“ Aushandlung) und zu den konsensualen Handlungsformen (Eingliederungsvereinbarung, Steuerung über Zielvereinbarungen) sollte beibehalten werden. In der gesetzlichen Konkretisierung sind aber z. T. grundlegende Korrekturen erforderlich, um die gerade in diesen Punkten „nicht zu übersehende Diskrepanz von gesetzlichem Anspruch und Wirklichkeit“ (DGB 2015: 12) zu beseitigen:

- Aufgabenstellung und Zielsetzung des SGB II in Verbindung mit Eigenverantwortung und Hilfe zur Selbsthilfe sind unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zur Menschenwürde und zum Sozialstaatsgebot gesetzlich so auszurichten, dass die bisherigen generellen Engführungen auf Aktivierung und unmittelbare Arbeitsmarktintegration überwunden werden, soziale Teilhabe als Zielsetzung im § 1 SGB II gesetzlich verankert wird und so im Einzelfall die Stärkung von Autonomie zur Hilfe zur Selbsthilfe Zielsetzung für die Eingliederung ist.
- Konsequenz daraus ist die Schaffung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen zur Produktion von Dienstleistungen für die Umsetzung des dargestellten Befähigungsansatzes. In diesen rechtlichen Rahmenbedingungen hat zum Ausdruck zu kommen, dass eine Arbeitsmarktintegration kein immanenter, geschweige denn punitiver „Selbstzweck“ des Forderns ist, sondern unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Menschenwürde sozialstaatlicher Ausfluss des fürsorgerechtlichen Nachranggrundsatzes zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft zur eigenständigen Sicherstellung des Lebensunterhaltes und Ausdruck der „Gegenleistung“ durch praktizierte Selbsthilfe. Die zur Befähigung zur Selbsthilfe und Autonomie

- und damit zur Eingliederung erforderliche Hilfe ist durch adäquate Dienstleistungen sicherzustellen. Damit würde der aktuellen Aufgabenstellung und Zielsetzung nach § 1 SGB II Rechnung getragen und der Gesetzgeber – zwar etwas verspätet – seiner politischen Verantwortung für die rechtliche Gestaltung „moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ endlich gerecht werden.
- Gesetzlicher Handlungsbedarf besteht weiterhin bei der Sicherstellung sozialer Teilhabe durch qualitativ geeignete und quantitativ ausreichende sozialintegrative Eingliederungsleistungen. Der vom DGB vorgeschlagene Rechtsanspruch auf sozialintegrative Leistungen korrespondiert nicht mit der Systematik und der konzeptionellen Ausrichtung des SGB II in Bezug auf konsensuale Handlungsformen. Um Eingliederungsvereinbarungen konsensual umsetzen zu können, bedarf es entsprechender Ermessensspielräume für die Verwaltung zur individuellen Gestaltung. Rechtsansprüche der Arbeitssuchenden korrespondieren mit einem System von einseitigen Verwaltungsentscheidungen per Verwaltungsakt und stehen daher im Widerspruch zu konsensualen, vertraglichen Handlungsformen. Daher sollten die Leistungen nach § 16a SGB II weiterhin Ermessensleistungen bleiben. Wichtig in diesem Kontext sind tragfähige neue rechtliche Rahmenbedingungen im SGB II zur Transparenz, Vernetzung, Einbeziehung der Leistungen nach § 16a SGB II in die Zielsteuerung sowie zur Kooperation mit der Freien Wohlfahrtspflege, da Freie Träger einen großen Teil der für die soziale Teilhabe wichtigen sozialintegrativen Leistungen erbringen.
  - Es bedarf gesetzlicher Vorgaben für weitgehend symmetrisch-konsensual gestaltete Eingliederungsvereinbarungen, die nicht einseitig von der Verwaltung durchgesetzt werden können und auf Freiwilligkeit basieren, gleichberechtigt ausgehandelt werden, von qualifiziertem Personal mit entsprechenden Ressourcen betreut werden und mit klaren gesetzlichen Weichenstellungen in den Eingliederungsvereinbarungen für eine nicht arbeitszentrierte und um das Recht auf soziale Teilhabe erweiterte Aufgabenstellung und Zielsetzung gem. § 1 SGB II.
  - Um diese Eigenlogik von Eingliederungsvereinbarungen und dabei „insb. den Freiwilligkeitsgrundsatz und die Hilfeorientierung auch bei Abweichungen von der Vereinbarung“ (Berlit 2013b: 244) zu gewährleisten, bedarf es zur Herstellung und Sicherung des Nachrangs durch den Einsatz der eigenen Arbeitskraft völlig anderer leistungsrechtlicher Reaktionen auf Obliegenheitsverletzungen als das bestehende unflexible und heftig umstrittene SGB II-Sanktionsregime. Daher ist gesetzlich sicherzustellen, dass auch bei Obliegenheitsverletzungen der Leistungsberechtigten der Hilfecharakter, die Verhältnismäßigkeit und die konsensuale vertragliche Orientierung des Verwaltungshandelns gewahrt sind, weil einseitige „punitive“ Sanktionen der Aufgabenstellung des SGB II zur Hilfe zur Selbsthilfe zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft massiv widersprechen.
  - Gesetzliche Regelungen zur Ausgestaltung eines qualifizierten Fallmanagements sind unverzichtbar. Da das Fallmanagement zur Umsetzung der Dienstleistungen nach dem Willen des Gesetzgebers ein Kernelement der Reform war, bedarf es auch aus rechtsstaatlichen Gründen rechtlicher Rahmenbedingungen zu Inhalt, Aufgabe, Funktion und Qualität des Fallmanagements sowie zur Sicherstellung von ausreichenden und qualifizierten personellen Ressourcen. Das SGB II ist nach wie vor ein Gesetz für „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Es enthält aber keine Regelungen, was damit inhaltlich gewollt ist und wie diese Dienstleistungen in „diesem äußerst komplizierten gesetzlichen Räderwerk“ (DGB 2015: 12) zu produzieren sind. Angesichts der Bedeutung von Dienstleistungen und deren Produktion im Hinblick auf den Stellenwert konsensualer Handlungsformen bedarf es dazu u. a. besonderer Regelungen mit qualitativen Elementen zum „Produktionsprozess“, zur Kooperation und Vernetzung. Eine besondere Herausforderung stellt dabei die sozialräumliche Einbeziehung von weiteren sozialen Leistungen und Angeboten dar.
  - Zur Vermeidung der bisherigen Fehlsteuerung sind neue gesetzliche Regelungen erforderlich für eine erfolgreiche konsensuale Zielsteuerung über qualitative Elemente in den Zielver-

- einbarungen, vor allem bei den „Kennzahlen“ zur Einbeziehung aller Leistungen, insbesondere der kommunalen Leistungen, und zur Ausrichtung an einer Zielsetzung, die nicht nur die Arbeitsmarktintegration im Blick hat, sondern auch die um soziale Teilhabe erweiterte Zielsetzung des SGB II. Damit würde auch eine bisher nicht bearbeitete Festlegung im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD umgesetzt, nach der die Steuerung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende verstärkt auf das Ziel der „Vermeidung von Langzeitleistungsbezug“ ausgerichtet werden soll (Koalitionsvertrag 2013: 65).
- Ein besonderes Augenmerk ist dabei nach den aufgezeigten Problemen auf die Gestaltung des Verhältnisses von Zielsteuerungssystem und einzelfallbezogenen Eingliederungsvereinbarungen zu richten, um sicherzustellen, dass eine objektive Steuerungslogik nicht den unverzichtbaren individuellen Charakter der Eingliederungsvereinbarungen unterläuft.
  - Notwendig ist nicht zuletzt eine stärkere Ausrichtung der Eingliederungsleistungen nach §§ 16ff. SGB II am konkreten Unterstützungsbedarf der schon lange arbeitslosen leistungsberechtigten Personen im SGB II. Deshalb fordern u. a. die Länder und die BAGFW dringend eine gesetzliche Novellierung der Förderinstrumente im SGB II und deren gezielte Weiterentwicklung zur Unterstützung von langzeitarbeitslosen Menschen, die wegen persönlicher Vermittlungshemmnisse (z. B. unzureichende Qualifikationen, soziale, gesundheitliche oder psychische Probleme) ohne massive Unterstützung ihre Hilfebedürftigkeit nicht überwinden können. Die Länder (vgl. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2014) und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (vgl. BAGFW 2014) haben dazu umfangreiche Vorschläge zur Diskussion gestellt, die in die richtige Richtung gehen, aber bisher offenkundig keine politische Resonanz gefunden haben. Dies ist umso erstaunlicher, da die Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD auch dazu einen klaren „Auftrag“ enthält: Wir wollen „Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose verstärkt in existenzsichernde Arbeit vermitteln, sie passgenau qualifizieren und begleiten sowie bei Bedarf auch nachgehend betreuen und dafür die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen“ (Koalitionsvertrag 2013: 65).
  - Handlungsbedarf besteht nicht nur zur Weiterentwicklung des SGB II. Wie dargelegt, ist das SGB II das nachrangige Fürsorgesystem im System der sozialen Sicherung für alle erwerbsfähigen Personen, die ihren Lebensunterhalt und den ihrer Kinder nicht mit eigenen Mitteln sicherstellen können. „Die Gründe, die Hilfebedürftigkeit bedingen und damit den Bezug von Leistungen der Grundsicherung nach sich ziehen, sind vielfältig und keineswegs ausschließlich auf Arbeitslosigkeit beschränkt. So war rund ein Viertel der Leistungsberechtigten zuletzt nicht erwerbsfähig (zumeist handelt es sich um Kinder unter 15 Jahren). Von den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten war mehr als die Hälfte nicht arbeitslos“ (Dietz/Kupka/Ramos Lobato 2013: 73). Hilfebedürftigkeit entsteht daher häufig unabhängig von Arbeitslosigkeit im Haushaltskontext wegen unzureichenden vorrangigen Absicherungen, z. B. bei hohen Unterkunftskosten oder durch mangelnde Familienförderung. Da diese Probleme nicht im SGB II zu lösen sind, gehört die Überprüfung der „Durchlässigkeit“ der vorrangigen Sozialleistungssysteme (z. B. Wohngeld, Kindergeld) mit auf den gesetzgeberischen Prüfstand. Dies gilt insbesondere für den Bereich Ausbildungsförderung. An der Schnittstelle des SGB II zur Ausbildungsförderung sollten die vorrangigen Sicherungssysteme im SGB III und BAföG so ausgestaltet werden, dass in der Regel keine ergänzenden Leistungen des nachrangigen SGB II erforderlich werden.
- Berufen kann man sich dazu auch wieder auf die aktuelle Koalitionsvereinbarung: „Die Schnittstellen der verschiedenen Sozialgesetzbücher sowie derjenigen zum Bundesausbildungsförderungsgesetz wollen wir systematisch aufarbeiten und besser miteinander verzahnen. Sicherungs- und Förderlücken sollen vermieden werden“ (Koalitionsvertrag 2013: 74f.).

## 7. Literatur- und Quellenverzeichnis

---

- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark 2011: Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung, in: IAB-Discussion Paper 2/2011, Nürnberg.
- Apel, Helmut; Fertig, Michael 2009: Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“: Ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 42 (1), Berlin et. al.: S. 5-28.
- Arbeitskreis 2005: Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“, Abschlussfassung, Nürnberg.
- Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2014: Beschluss zu TOP 6.13: Gesetzlicher Änderungsbedarf bei den Förderinstrumenten im SGB II und SGB III (Instrumentenreform), Mainz.
- Badura, Bernhard; Gross, Peter 1976: Sozialpolitische Perspektiven: Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München.
- Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Wolf, Andreas 2007: Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II, in: IAB-Forschungsbericht 15/2007, Nürnberg.
- Bartelheimer, Peter 2007: Politik der Teilhabe: Ein soziologischer Beipackzettel, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Arbeitspapier Nr. 1/2007 des Projektes Gesellschaftliche Integration, Berlin.
- Bartelheimer, Peter 2009: Verwirklichungschancen als Maßstab lokaler Sozialpolitik?, in: Sozialer Fortschritt 58 (3), Landau, S. 48-55.
- Bauer, Hartmut; Kretschmer, Kai-Holmger 2014: Sozialrechtliche Vereinbarungen: Elemente moderner Sozialrechtsgestaltung, in: Masuch, Peter; Spellbrink, Wolfgang; Becker, Ulrich; Leibfried, Stephan (Hrsg.): Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats: Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht 1, Berlin, S. 369-403.
- Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang 2007: Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit: Zur Krise der Arbeitsgesellschaft und ihrer (Nicht-)Bewältigung in Praxis und Deutungsmustern von institutionellen Arbeitsvermittlern und Arbeitslosen, Siegen.
- Bergmann, Jörg R.; Goll, Michaela; Wiltschek, Ska 1998: Sinnorientierung durch Beratung? Funktionen von Beratungseinrichtungen in der pluralistischen Gesellschaft, in: Luckmann, Thomas (Hrsg.): Moral im Alltag: Sinnvermittlung und moralische Kommunikation in intermediären Institutionen, Gütersloh, S. 143-218.
- Berkel, Rik van 2013: Triple Activation: Introducing Welfare-to-Work into Dutch Social Assistance, in: Brodtkin, Evelyn Z.; Marston, Gregory (Hrsg.): Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics, Washington, S. 87-102.
- Berkel, Rik van; Hornemann Møller, Iver 2002: Active Social Policies in the EU: Inclusion through Participation?, Bristol.
- Berkel, Rik von; Knies, Eva 2013: Bureaucracy, Professionalism and Managerialism in a Street-level Bureaucracy Context: A Frontline Perspective, Paper Prepared for Panel 44, „Street-level Policy Research: Expanding the Boundaries“, First ICPP Conference, June 2013, Grenoble, S. 1-23.
- Berkel, Rik van; Valkenburg, Ben 2007: Making it Personal Individualizing Activation Services in the EU, Bristol.

- Berkel, Rik van; Van der Aa, Paul 2012: Activation Work: Policy Programme Administration or Professional Service Provision?, in: *Journal of Social Policy* 03 (41), Cambridge, S. 493-510.
- Berkel, Rik van; Van der Aa, Paul; Van Gerstel, Nicolette 2010: Professionals Without a Profession? Redesigning Case Management in Dutch Local Welfare Agencies, in: *European Journal of Social work* 13, London, S. 447-463.
- Berlit, Uwe 2013a: Strukturprinzipien des Rechts der existenzsichernden Sozialleistungen, in: Berlit, Uwe; Conradis, Wolfgang; Sartorius, Ulrich (Hrsg.): *Existenzsicherungsrecht*, Baden-Baden, S. 83-96.
- Berlit, Uwe 2013b: § 2 SGB II; § 31 SGB II, in: Münder, Johannes (Hrsg.): *Sozialgesetzbuch II: Grundversicherung für Arbeitsuchende: Lehr- und Praxiskommentar*, Baden-Baden.
- Berlit, Uwe 2013c: Sanktionen, in: Berlit, Uwe; Conradis, Wolfgang; Sartorius, Ulrich (Hrsg.): *Existenzsicherungsrecht*, Baden-Baden, S. 437-481.
- Bieback, Karl-Jürgen 2009: Kooperation im Zwangsverhältnis: Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 30 (2), Stuttgart, S. 185-213.
- Bieback, Karl-Jürgen 2012: Die Relevanz konsensualen Handelns im Sozialverwaltungsrecht, in: Schuler-Harms, Margarete (Hrsg.): *Konsensuale Handlungsformen im Sozialleistungsrecht*, Berlin.
- Bieback, Karl-Jürgen 2014: § 1 SGB II; § 5 SGB II, in: Gagel, Alexander (Hrsg.): *Sozialgesetzbuch II*, München.
- Blanke, Bernhard 2001: Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat: Steuerungsfragen der Modernisierung, in: Burth, Hans-Peter; Görlitz, Axel (Hrsg.): *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, Baden-Baden, S. 147-166.
- Bleck, Christian 2013: Perspektiven und Strategien der Effektivitätsanalyse Sozialer Arbeit: Eine theoretische Sondierung empirischer Möglichkeiten und Grenzen, Vorlesung am 14.5.2013, Düsseldorf.
- Böhringer, Daniela; Karl, Ute; Müller, Hermann; Schroer, Wolfgang; Wolff, Stephan 2012: Den Fall bearbeitbar halten: Gespräche in Jobcentern mit jungen Menschen, Opladen et al.
- Bonvin, Jean-Michel 2006: Employment and Labour Market Regulation – A Capability Approach, in: Bartelheimer, Peter u. a. (Hrsg.): *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung Deutschlands – Zweiter Bericht, Zwischenbericht Teil I*, Göttingen, S. 64-68.
- Bonvin, Jean-Michel 2009: Der Capability-Ansatz und sein Beitrag für die Analyse gegenwärtiger Sozialpolitik, in: *Soziale Passagen* 1 (1), Kassel, S. 8-22.
- Bonvin, Jean-Michel; Farvaque, Nicolas 2007: A Capability Approach to Individualised and Tailor-made Activation, in: Van Berkel, Rik; Valkenburg, Ben (Hrsg.): *Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU*, Bristol, S. 45-66.
- Bonvin, Jean-Michel; Orton, Michael 2009: Activation Policies and Organisational Innovation: The Added Value of the Capability Approach, in: *International Journal of Sociology and Social Policy* 29, Bingley, S. 565-574.
- Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.) 2009: *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*, Wiesbaden.
- Bredgaard, Thomas; Larsen, Flemming 2009: Redesigning the Governance of Employment Policies: Decentralised Centralisation in Municipal Jobcenters, in: Larsen, Flemming; Van Berkel, Rik (Hrsg.): *The New Governance and Implementation of Labour Market Policies*, Copenhagen, S. 45-68.
- Breisig, Thomas 2010: *Unternehmenssteuerung – eine konzeptionelle Einführung: Ansätze – Methoden – Akteure*, Berlin.
- Brodkin, Evelyn Z. 1997: Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration, in: *Social Service Review* 1997 (3), Chicago, S. 1-33.
- Brodkin, Evelyn Z. 2011: Policy Work: Street-Level Organizations under New Managerialism, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, supplement 2, Oxford, S. 253-277.



- Brodkin, Evelyn Z. 2013: Street-Level Organizations and the Welfare State, in: Brodkin, Evelyn Z.; Marston, Gregory (Hrsg.): Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics, Washington, S. 17-34.
- Brülle, Heiner; Reis, Claus (Hrsg.) 2002: Neue Steuerung in der Sozialhilfe, Neuwied.
- Brülle, Heiner; Reis, Claus 1999: Qualität in der Sozialen Arbeit: Einführungstext, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 1998 (4) & 1999 (1), Berlin, S. 286-291.
- Brülle, Heiner; Reis, Claus; Reiss, Hans-Christoph 1998: Neue Steuerungsmodelle in der sozialen Arbeit: Ansätze zu einer adressaten- und mitarbeiterorientierten Reform der öffentlichen Sozialverwaltung, in: Reis, Claus; Schulze-Böing, Matthias (Hrsg.): Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen, Berlin, S. 55-75.
- Brussig, Martin; Knuth, Matthias 2011: Die Zukunft der Grundsicherung: Individualisieren, konzentrieren, intensivieren, in: WISO Diskurs Dezember 2011, Bonn.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) 2014: Positionierung der BAGFW zum Konzept der Bundesarbeitsministerin „Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern. Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit“, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) 2014: Chancen eröffnen – Teilhabe sichern, Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit vom 5. November 2014, Berlin.
- Bundesregierung 2005: Lebenslagen in Deutschland: Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Burt, Martha R. 2002: The „Hard-to-Serve“: Definitions and Implications, in: Weil, Alan; Finegold, Kenneth: Welfare Reform: The Next Act, Washington, S. 163-178.
- Burtless, Gary 1998: Can the Labor Market Absorb Three Million Welfare Recipients?, in: Focus 19 (3), <http://www.ssc.wisc.edu/irp/focus/foc193.pdf> (20.10.2012), S. 1-6.
- BVerfGE: Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.
- BVerwGE: Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts.
- Cattell, Evelyn 2000: The Effectiveness of PA in New Deals for Unemployed People, <http://www.dss.gov.uk/asd/asd5/yearbook2000.asp> (8.3.2002).
- Charlier, Hans-Justus 2010: Die Eingliederungsvereinbarung als innovative Handlungsform des Sozialrechts, in: Siebenhaar, Benedikt; Wahrendorf, Volker (Hrsg.): Sozialrecht im Spannungsfeld von Politik und Praxis, Freiburg i. Br., S. 51-77.
- Cherlin, Andrew; Burton, Linda; Francis, Judith; Henrici, Jane; Lein, Laura; Quane, James; Bogen, Karen 2001: Sanctions and Case Closings for Noncompliance: Who Is Affected and Why, in: Welfare, Children & Families: A Three City Study, Policy Brief 01-1, Baltimore.
- Case Management Society of America (CMSA) 2010: Standards of Practice for Case Management: Revised 2010, Little Rock (Arkansas), <http://www.cmsa.org/portals/0/pdf/memberonly/StandardsOfPractice.pdf> (11.1.2013).
- Corbett, Thomas; Noyes, Jennifer L. 2004: Service and Systems Integration: A Collaborative Project, in: Focus 23 (2), Madison, S. 27-29.
- Corbett, Thomas; Noyes, Jennifer L. 2005a: The Challenge of Institutional „milieu“ to Cross-systems Integration, in: Focus 24 (1), Madison, S. 28-35.
- Corbett, Thomas; Noyes, Jennifer L. 2005b: Cross-system Innovations: The Line-of-sight Exercise, or Getting from Where You Are to Where You Want to be, in: Focus 24 (1), Madison, S. 36-41.
- Corbett, Thomas; Noyes, Jennifer L. 2006: Integrated Human Service Models: Assessing Implementation Fidelity Through the „Line of Sight“ Perspective, Working Draft, Milwaukee, [http://legis.wisconsin.gov/lc/publications/rl/rl\\_2007-21.pdf](http://legis.wisconsin.gov/lc/publications/rl/rl_2007-21.pdf) (25.9.2009).

- Corbett, Thomas; Noyes, Jennifer L. 2008: Human Services Integration: A Conceptual Framework, Institute For research on Poverty, Discussion Paper No. 1333-08, Madison.
- Czommer, Lars; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver 2005: Job-Center in Deutschland und Großbritannien, in: Burghardt, Heinz; Enggruber, Ruth (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Weinheim; München, S. 155-174.
- Danziger, Sandra; Seefeldt, Kristin 2002: Barriers to Employment and the „Hard to Serve“: Implications for Services, Sanctions, and Time Limits, in: Focus 22 (1), Special Issue, Madison, <http://www.ssw.umich.edu/poverty/foc221-part3-danziger.pdf> (19.5.2013), S. 76-81.
- Dean, Hartley 2003: Re-conceptualising Welfare-To-Work for People with Multiple Problems and Needs, in: Journal for Social Policy 32 (3), Cambridge, S. 441-459.
- Dean, Mitchell 1995: Governing the Unemployed Self in an Active Society, in: Economy and Society 24 (4), S. 559-583.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas 2003: Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms, in: IAB Werkstattbericht 2003 (1), S. 3-24.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 2014a: Für eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik, Berlin.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 2014b: Vorschläge des DGB zur Rechtsvereinfachung im Hartz-IV-System, Berlin.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) 2015: arbeitsmarkt aktuell 2015 (1).
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2004: Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 2004 (5), Berlin, S. 149-153.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2009: Anforderungen an das Fallmanagement im SGB II, Berlin.
- Dewe, Bernd 2010: Beratung, in: Krüger, Bernd; Helsper, Werner: Einführung in Grundbegriffe und Grundfragen der Erziehungswissenschaft, Opladen, S. 131-142.
- Dewe, Bernd; Scherr, Albert 1990: Beratung und Beratungskommunikation, in: Neue Praxis 1990 (6), Lahnstein, S. 488-502.
- Dietz, Martin; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp 2013: Acht Jahre Grundsicherung für arbeitssuchende: Strukturen – Prozesse – Wirkungen, Nürnberg; Bielefeld.
- DiMaggio, Paul J.; Powell, Walter W. 2009: Das „stahlharte Gehäuse“ neu betrachtet: Institutioneller Isomorphismus und kollektive Rationalität in organisationalen Feldern, in: Koch, Sascha; Schemman, Michael (Hrsg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft, Wiesbaden, S. 57-84.
- Dingeldey, Irene 2011: Der Aktivierende Wohlfahrtsstaat: Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland, Frankfurt a. M.; New York.
- Dörre, Klaus; Scherschel, Karin; Booth, Melanie; Haubner, Tine; Marquardsen, Kai; Schierhorn, Karen 2013: Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a. M.
- Edwards, Anne; Daniels, Harry; Gallagher, Tony; Leadbetter, Jane; Warmington, Paul 2009: Improving Inter-professional Collaborations. Multi-agency Working for Children's Wellbeing, London; New York.
- Eichenhofer, Eberhard 2013: Recht des aktivierenden Wohlfahrtsstaates, Baden-Baden.
- Eicher, Wolfgang; Stölting, Carsten 2013: § 16 SGB II, in: Eicher, Wolfgang (Hrsg.): SGB II Kommentar, München.
- Eichhorst, Werner; Kaufmann, Otto; Konle-Seidl, Regina (Hrsg.) 2008: Bringing the Jobless Into Work? Experiences With Activation Schemes in Europe and the US, Berlin; Heidelberg.

- Engeström, Yrjö 2008a: *Entwickelnde Arbeitsforschung: Die Tätigkeitstheorie in der Praxis*, Berlin.
- Engeström, Yrjö 2008b: *Expansives Lernen in der Arbeitswelt: Für eine Neukonzeptionierung der Tätigkeitstheorie*, in: *Entwickelnde Arbeitsforschung: Die Tätigkeitstheorie in der Praxis*, Berlin, S. 61-90.
- Engeström, Yrjö 2008c: *Das Change Laboratory als Werkzeug zur Transformation der Arbeit*, in: *Entwickelnde Arbeitsforschung. Die Tätigkeitstheorie in der Praxis*, Berlin, S. 283-296.
- Engeström, Yrjö 2008d: *Gegenständlich orientiertes Inter-Agens: Für ein Verständnis kollektiver Intentionalität in verteilten Tätigkeitsfeldern*, in: Engeström, Yrjö: *Entwickelnde Arbeitsforschung: Die Tätigkeitstheorie in der Praxis*, Berlin, S. 91-118.
- Fachhochschule Frankfurt; Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) 2008: *Zweiter Bericht durch den Forschungsverbund: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“*. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse, Frankfurt a. M. et al.
- Finn, Dan 2003: *The „Employment-first“ Welfare State: Lessons from the New Deal for Young Persons*, in: *Social Policy & Administration* 37 (7), Oxford et al., S. 709-724.
- Fischer, David Jason 2005: *The Road to Good Employment Retention: Three Successful Programs from the Jobs Initiative*, Baltimore, [http://www.nycfuture.org/images\\_pdfs/pdfs/employment\\_retention.pdf](http://www.nycfuture.org/images_pdfs/pdfs/employment_retention.pdf) (10.10.2013).
- Fletcher, Roy 2011: *Welfare Reform, Jobcentre Plus and the Street-Level Bureaucracy: Towards Inconsistent and Discriminatory Welfare for Severely Disadvantaged Groups?*, in: *Social Policy & Society* 10 (4), Cambridge, S. 445-458.
- Franck, Michael 2003a: *Neue „Visionen“ in der britischen Arbeitsverwaltung: Mittelfristige Reformperspektiven auch für die künftige Bundesagentur für Arbeit in Deutschland?*, in: *arbeit und beruf* 2003 (1), Erlangen, S. 3-6.
- Franck, Michael 2003b: *Zur Qualifizierung von Arbeitsvermittlern/-beratern im europäischen Ausland: Das Beispiel GB*, in: *arbeit und beruf* 2003 (6), Erlangen, S. 161-165.
- Fried, Lilian 2003: *Pädagogische Programme und subjektive Orientierungen*, in: Fried, Lilian; Dippelhofer-Stiem, Barbara; Honig, Michael-Sebastian; Liegle, Ludwig: *Einführung in die Pädagogik der frühen Kindheit*, Weinheim et al., S. 54-85.
- Gagel, Alexander 2014: *§ 1 SGB III*, in: Gagel, Alexander (Hrsg.): *SGB III*, München.
- Galuske, Michael 1998: *Methoden der Sozialen Arbeit*, Weinheim; München.
- Gartner, Alan; Riessman, Frank 1978: *Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft: Zur politischen Ökonomie des tertiären Sektors*, Frankfurt a. M.
- Gazier, Bernard 1999: *Beschäftigungsfähigkeit: Konzepte und politische Maßnahmen*, in: *MISEP Maßnahmen* (67/68), S. 38-51.
- Gazier, Bernard 2001: *Employability: The Complexity of a Policy Notion*, in: Weinert, Patricia; Baukens, Michèle; Bollerot, Patrick; Pineschi-Gapenne, Marina; Walwei, Ulrich (Hrsg.): *Employability: from Theory to Practice*, New Brunswick; London, S. 3-23.
- Gebhardt, Thomas 1998: *Arbeit gegen Armut: Die Reform der Sozialhilfe in den USA*, Opladen.
- Gebhardt, Thomas 1999: *Von den USA lernen? Neue Ansätze zur Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfeempfängern*, in: Blechschmidt, Peter; Gudowius, Uwe; Heidorn, Günter; Hensche, Detlef; Wiethold, Franziska (Hrsg.): *Ver.di: Perspektiven für mehr Beschäftigung?*, Hamburg.
- Giese, Dieter 2010: *Der Zwischenbericht „Modellprojekt Sozialbüros NRW“ im Lichte der Aufgabenstellung der Sozialhilfe*, in: Siebenhaar, Benedikt; Wahrenndorf, Volker (Hrsg.): *Sozialrecht im Spannungsfeld von Politik und Praxis*, Freiburg i. Br., S. 221-225.

- Göckler, Rainer 2012: Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement: Betreuung und Vermittlung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), Regensburg.
- Goerne, Alexander 2010: The Capability Approach in Social Policy Analysis: Yet Another Concept?, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, REC-WP 03/2010, Edinburgh.
- Goldberg, Heidi; Schott, Liz 2000: A Compliance-oriented Approach to Sanctions in State and County TANF Programs, Center on Budget and Policy Priorities, Washington D.C.
- Gooden, Susan; Doolittle, Fred; Glispie, Ben 2001: Matching Applicants with Services: Initial Assessments in the Milwaukee County W-2 Program, MDRC. November 2001, [http://www.mdrc.org/Reports2001/W2\\_MilwaukeeAssessments/W-2MilwaukeeAssessments.pdf](http://www.mdrc.org/Reports2001/W2_MilwaukeeAssessments/W-2MilwaukeeAssessments.pdf) (19.10.2012).
- Graf, Tobias; Rudolph, Helmut 2009: Dynamik im SGB II 2005 - 2007: Viele Bedarfsgemeinschaften bleiben lange bedürftig, in: IAB-Kurzbericht 2009 (5), Nürnberg.
- Greiser, Johannes 2013: § 3 SGB II; § 14 SGB II, in: Eicher, Wolfgang (Hrsg.): SGB II: Kommentar, München.
- Grell, Britta; Sambale, Jens; Eick, Volker 2002: Workfare zwischen Arbeitsmarkt- und Lebensstilregulierung: Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik im deutsch-amerikanischen Vergleich, in: PROKLA – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 129, Münster, S. 557-576.
- Groenemeyer, Axel 2010: Doing Social Problems: Doing Social Control, in: Groenemeyer, Axel (Hrsg.): Doing Social Problems: Mikroanalysen der Konstruktion sozialer Probleme in institutionellen Kontexten, Wiesbaden, S. 13-56.
- Grohs, Stephan 2010: Modernisierung kommunaler Sozialpolitik: Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus, Wiesbaden.
- Großmann, Ralph 2010: Kooperationen zwischen Professionen und Organisationen: Erfolgsvoraussetzungen für Case Management, in: Case Management 7 (1), Heidelberg, S. 8-12.
- Großmann, Ralph; Lobnig, Hubert; Scala, Klaus 2007: Kooperationen im Public Management: Theorie und Praxis erfolgreicher Organisationsentwicklung in Leistungsverbänden, Netzwerken und Fusionen, Weinheim; München.
- Grote-Seifert, Heike 2015: § 2 SGB II; § 14 SGB II; § 15 SGB II, in: Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas; Radüge, Astrid (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende, Saarbrücken.
- Handler, Joel F.; Hasenfeld, Yeheskel 2007: Blame Welfare, Ignore Poverty and Inequality, Cambridge (US).
- Harich, Björn 2013: § 48b SGB II, in: Eicher, Wolfgang (Hrsg.): SGB II: Kommentar, München.
- Harris, John 1998: Scientific Management, Bureau-Professionalism, New Managerialism: The Labour Process of State Social Work, in: British Journal of Social Work 28, Oxford, S. 839-862.
- Hasenfeld, Yeheskel 1983: Human Service Organizations, Englewood Cliffs.
- Hasenfeld, Yeheskel (Hrsg.) 1992: Human Services As Complex Organizations, Newbury Park et al.
- Hasenfeld, Yeheskel 2000: Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments, in: Social Service Review (September), Chicago, S. 329-351.
- Hasenfeld, Yeheskel 2010a: The Attributes of Human Service Organizations, in: Hasenfeld, Yeheskel (Hrsg.): Human Services As Complex Organizations, Newbury Park et al., S. 9-32.
- Hasenfeld, Yeheskel 2010b: Worker-Client Relations: Social Policy in Practice, in: Hasenfeld, Yeheskel (Hrsg.): Human Services as Complex Organizations, Newbury Park et al., S. 405-426.
- Hasenfeld, Yeheskel 2010c: Organizational Responses to Social Policy: The Case of Welfare Reform, in: Hasenfeld, Yeheskel: Administration in Social Work 34 (2), Newbury Park, S. 148-167.
- Hasenfeld, Yeheskel; Ghose, Toorjo; Larson, Kandyce 2004: The Logic of Sanctioning Welfare Recipients: An Empirical Assessment, in: Social Service Review 2004 (6), Chicago, S. 304-319.

- Haskins, Ron; Sawhill, Isabel; Weaver, Kent 2001: Welfare Reform Reauthorization: An Overview of Problems and Issues, in: The Brookings Institution, Policy Brief.
- Heidbrink, Ludger 2005: Suche nach Verantwortung: Die kulturellen Voraussetzungen der Verantwortungsgesellschaft, Essen.
- Hielscher, Volker 2007: Die Arbeitsverwaltung als Versicherungskonzern? Zum betriebswirtschaftlichen Umbau einer Sozialbehörde, in: PROKLA – Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 148 (3), Münster, S. 351-368.
- Hielscher, Volker; Ochs, Peter 2009: Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog, Berlin.
- Hild, Paul 1997: Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik: Steuerungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht, Berlin.
- Hinrichs, Knut 2006: Leistungen und Sanktionen: Zur Neudefinition der Menschenwürde durch die Hartz IV-Gesetze, in: Kritische Justiz 39, Baden-Baden, S. 195-208.
- Hirsland, Andreas; Ramos Labato, Philipp; Ritter, Tobias 2012: Soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? Das Beispiel des Beschäftigungszuschusses, in: WSI-Mitteilungen 2012 (2), Düsseldorf, S. 94-102.
- Hömig, Dieter 2007: Die Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes in der Rechtsprechung der Bundesrepublik Deutschland, in: Europäische Grundrechte 34 (22/23), Kehl, S. 633-641.
- Holstein, James A.; Miller, Gale 2003: Social Constructionism and Social Problems Work, in: dies. (Hrsg.): Challenges and Choices: Constructionist Perspectives on Social Problems, New York, S. 70-91.
- Huxham, Chris; Vangen, Siv 2005: Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage, London; New York.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 2013: Handbuch Arbeitsmarkt 2013, Nürnberg.
- Jewell, Christopher J. 2007: Agents of the Welfare State: How Caseworkers Respond to Need in the United States, Germany, and Sweden, New York; Houndmills.
- Jewell, Christopher J.; Glaser, Bonnie E. 2006: Toward a General Analytic Framework: Organizational Settings, Policy Goals, and Street-Level Behaviour, in: Administration & Society 38, Thousand Oaks et al., S. 335-64.
- Kador, Tobias 2013: § 2 SGB II; § 15 SGB II, in: Eicher, Wolfgang (Hrsg.): SGB II: Kommentar, München.
- Karl, Ute; Müller, Hermann; Wolff, Stephan 2012: Praktiken der (Nicht-)Sanktionierung, in: Böhringer, Daniela; Karl, Ute; Müller, Hermann; Schröer, Wolfgang; Wolff, Stephan: Den Fall bearbeitbar halten: Gespräche in Jobcentern mit jungen Menschen, Opladen et al., S. 154-182.
- Kaufmann, Franz-Xaver 2012: Konzept und Formen sozialer Intervention, in: Albrecht, Günter; Groenemeyer, Axel; Stallberg, Friedrich W. (Hrsg.): Handbuch soziale Probleme, Wiesbaden, S. 1285-1304.
- Kjørstad, Monica 2005: Between Professional Ethics and Bureaucratic Rationality: the Challenging Ethical Position of Social Workers who are Faced with Implementing a Workfare Policy (Mellom profesjonsetikk og byråkratisk rasjonalitet: Sosialarbeideres utfordrende etiske posisjon ved iverksetting av arbeidslinjen), in: European Journal of Social Work 8 (4), London, S. 381-398.
- Klatetzki, Thomas (Hrsg.) 2010: Soziale personenbezogene Dienstleistungsorganisationen. Soziologische Perspektiven, Wiesbaden.
- Klatetzki, Thomas 2003: Skripts in Organisationen: Ein praxistheoretischer Bezugsrahmen für die Artikulation des kulturellen Repertoires sozialer Einrichtungen und Dienste, in: Schewpe, Cornelia (Hrsg.): Qualitative Forschung in der Sozialpädagogik, Opladen, S. 93-118.
- Klawe, Willy 2006: Wie wirken pädagogische Interventionen? Zur Wirkungsforschung bei individualpädagogischen Maßnahmen, in: erleben und lernen 2006 (3 & 4), S. 6-11.



- Knickrehm, Sabine; Hahn, Julia 2013: § 31a SGB II, in: Eicher, Wolfgang (Hrsg.): SGB II: Kommentar, München.
- Knickrehm, Sabine; Krauß, Karen 2012: Grundsicherung, in: Baron von Maydell, Bernd; Ruland, Franz; Becker, Ulrich (Hrsg.): Sozialrechtshandbuch, Baden-Baden, S. 1137ff.
- Knuth, Matthias 2009: Grundsicherung „für Arbeitsuchende“: Ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach seiner Governance, in: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III, Wiesbaden, S. 61-75.
- Knuth, Matthias 2014: Rosige Zeiten am Arbeitsmarkt? Strukturreformen und „Beschäftigungswunder“, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): WISO Diskurs Juli 2014, Bonn.
- Knuth, Matthias 2015: Zehn Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende, IAQ-Standpunkt 2015 (01), Duisburg.
- Knuth, Matthias; Finn, Dan 2004: Hartz oder Harrods? Reformen der Arbeitsförderung im Vereinigten Königreich. IAT-Report 2004-04, <http://www.iatge.de/iat-report/2004/report2004-04.pdf> (10.4.2005).
- Knuth, Matthias; Schweer, Oliver; Siemes, Sabine 2004: Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Bonn.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2013: Deutschlands Zukunft gestalten, Berlin.
- Kolbe, Christian 2011: Geforderte Aktivierer: Fachkräfte im SGB II zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Frankfurt a.M.
- Kolbe, Christian; Reis, Claus 2005: Vom Case Management zum „Fallmanagement“: Zur Praxis des Case Managements in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungspolitik am Vorabend von Hartz IV, Frankfurt a.M.
- Kolbe, Christian; Reis, Claus 2008: Fallmanagement unter Hartz IV, Frankfurt a.M.
- Kolbe, Christian; Hofsummer, Severin; Verlage, Thomas 2014: Herausforderung – Überforderung? Ansprüche an Fachkräfte im SGB II, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2014 (4), Berlin, S. 20-31.
- Kommission 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin.
- Kreutz, Marcus 2009: Die Besonderheiten der personenbezogenen Dienstleistungen nach §§ 4 Abs. 1 Nr. 1 SGB II, 10 Abs. 1, 2 SGB XII, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, Starnberg, S. 323-327.
- Lagerström, Jonas 2011: How Important are Caseworkers – and Why? New Evidence from Swedish Employment Offices, IFAU-Institut For Labour Market Policy Evaluation, Working paper 2011:10, Uppsala, S. 1-21.
- Lamb, Gerri S.; Stempel, Joan E. 2000: Pflegerisches Case Management aus Patientensicht: Die Entwicklung zum Insider-Experten, in: Ewers, Michael; Schaeffer, Doris: Case Management in Theorie und Praxis, Bern et al., S. 161-178.
- Lang, Heinrich 2006: Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Autonomie und Bevormundung, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 11, München; Frankfurt a.M., S. 176-184.
- Larsen, Flemming 2013: Active Labor-Market Reform in Denmark: The Role of Governance in Policy Change, in: Brodtkin, Evelyn; Marston, Gregory (Hrsg.): Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics, Washington, S. 103-124.
- Lessenich, Stephan 2009: Aktivierungspolitik und Anerkennungsökonomie: Der Wandel des Sozialen im Umbau des Sozialstaats, in: Soziale Passagen: Journal für Empirie und Theorie sozialer Arbeit 1 (2), Kassel, S. 163-176.

- Leßmann, Ortrud 2007: Konzeption und Erfassung von Armut: Vergleich des Lebenslage-Ansatzes mit Sens „Capability“-Ansatz, Berlin.
- Lindsay, Colin; McQuaid, Ronald W.; Dutton, Matthew 2007: New Approaches to Employability in the UK: Combining „Human Capital Development“ and „Work First“ Strategies?, in: Journal of Social Policy, 36 (4), Cambridge, S. 539-560.
- Lindsay, Colin; McQuaid, Ronald W.; Dutton, Matthew 2008: Inter-agency Cooperation and New Approaches to Employability, in: Social Policy & Administration 42 (7), Oxford et al., S. 715-732.
- Lipsky, Michael 1980: Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, New York.
- Lødemel, Ivar; Trickey, Heather (Hrsg.) 2001: „An Offer you Can't Refuse': Workfare in International perspective, Bristol.
- Loprest, Pamela; Holcomb, Pamela; Matinson, Karin; Zedlewski, Sheila 2009: TANF Policies for the Hard to Employ: Understanding State Approaches and Future Directions, „Head Start“-Report, [http://eclkkkkc.ohs.acf.hhs.gov/hslc/tta-system/family/family and community partnerships/self-sufficiency/vocational development/tanf-policies-for.htm](http://eclkkkkc.ohs.acf.hhs.gov/hslc/tta-system/family/family%20and%20community%20partnerships/self-sufficiency/vocational%20development/tanf-policies-for.htm) (4.5.2013).
- Ludwig, Monika 2012: Die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II: Kooperation, Organisation, Wirkungen, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 6, Berlin, S. 292-297.
- Ludwig, Monika 2013: Kooperation im kommunalen Netzwerk: Das Beispiel der kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II, Frankfurt a. M.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne 2007: Disziplinieren und Motivieren: Zur Praxis der neuen Arbeitsmarktpolitik, Siegen.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne 2009: Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit: Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime, Konstanz.
- Luhmann, Niklas; Schorr, Karl Eberhard 1979: Reflexionsprobleme im Erziehungssystem, Stuttgart.
- Lurie, Irene 2001: Changing Welfare Offices, in: The Brookings Institution. Policy Brief No. 9, <http://www.brook.edu/dybdocroot/wrb/publications/pb/pb09.pdf> (20.10.2012).
- Lurie, Irene; Riccucci, Norma M. 2003: Changing the „Culture“ of Welfare Offices: From Vision to Front Lines, in: Administration & Society 34 (6), Thousand Oaks et al., S. 653-677.
- Luthe, Ernst-Wilhelm 2014: § 5 SGB II; § 18 SGB II; § 44b SGB II, in: Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II, Berlin.
- Maihofer, Werner; Behrendt, Richard Fritz 1967: Die Würde des Menschen, Hannover.
- Marks, Ellen 1999: Changing the „Culture“ of the Welfare Office: Report from Front-Line Workers. Paper prepared for the National Association for Welfare Research and Statistics, 39<sup>th</sup> Annual Workshop, <http://www.macoint.com/publications/culture.pdf> (20.10.2012).
- Marquardsen, Kai 2007: Was ist „Aktivierung“ in der Arbeitsmarktpolitik?, in: WSI-Mitteilungen, 2007 (5), Düsseldorf, S. 259-265.
- Martinson, Karin; Holcomb, Pamela A. 2002: Reforming Welfare: Institutional Change and Challenges, in: Assessing the New Federalism: An Urban Institute Program to Assess Changing Social Policies, Occasional Paper No. 60, [http://www.urban.org/UploadedPDF/310535\\_OP60.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/310535_OP60.pdf) (20.10.2012).
- McLeod, John 2004: Counselling: Eine Einführung in Beratung, Tübingen.
- Meier, Uta; Preuße, Heide; Sunnus, Eva Maria 2003: Steckbriefe von Armut: Haushalte in prekären Lebenslagen, Wiesbaden.
- Meyerhoff, Katja 2015: § 3 SGB II; § 5 SGB II, in: Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas; Radüge, Astrid (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende, Saarbrücken.

- Meyers, Marcia K.; Glaser, Bonnie; Mac Donald, Karin 1998: On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms?, in: *Journal of Policy Analysis and Management* 17 (1), New York, S. 1-22.
- Miethe, Ingrid; Eppler, Natalie; Schneider, Armin (Hrsg.) 2011: *Quantitative und Qualitative Wirkungsforschung*, Opladen.
- Millar, Jane 2000a: *Keeping Track of Welfare Reform: The New Deal programmes*, <http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/1859353436.pdf> (17.9.2003).
- Millar, Jane 2000b: *The New Deals: the Experience so Far*, Joseph Rowntree Foundation, Kurzbericht, <http://www.jrf.org.uk> (17.9.2003).
- Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) 2000: *Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW: Endbericht*, Düsseldorf.
- Mönch-Kalina, Sabine 2012: § 11 SGB I, in: Schlegel, Rainer; Voelzke, Thoma (Hrsg.): *juris PraxisKommentar SGB: Sozialgesetzbuch I, Saarbrücken*.
- Münder, Johannes 2013: § 3 SGB II, in: Münder, Johannes (Hrsg.): *Sozialgesetzbuch II: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Lehr- und Praxiskommentar*, Baden-Baden.
- Nathan, Richard P.; Gais, Thomas L. 1999: *Implementing the Personal Responsibility Act of 1996: A First Look*. The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, [http://rockinst.org/publications/federalism/first\\_look/1st-cover.html](http://rockinst.org/publications/federalism/first_look/1st-cover.html) (12.5.2010).
- Naujoks, Henrik 1994: *Konzernmanagement durch Kontextsteuerung: Die Relevanz eines gesellschaftstheoretischen Steuerungskonzepts für betriebswirtschaftliche Anwendungen*, in: Schreyögg, Georg; Conrad, Peter (Hrsg.): *Managementforschung* 4, Berlin, S. 105-141ff.
- Nestmann, Frank; Engel, Frank; Sickendiek, Ursel (Hrsg.) 2004: *Das Handbuch der Beratung*, Tübingen.
- Neumann, Volker 1995: *Menschenwürde und Existenzminimum*, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, München; Frankfurt a. M., S. 426-432.
- Neumann, Volker 2010a: *Menschenwürde und Existenzminimum im Verfassungsrecht*, Manuskript, Berlin, <http://www.fes.de/integration/pdf/2010/100510> (20.11.2014).
- Neumann, Volker 2010b: *Ein neues Grundrecht für die Armen*, in: *vorgänge* 2010 (3), Berlin, S. 102-110.
- Nybohm, Jenny 2011: *Activation in Social Work with Social Assistance Claimants in Four Swedish Municipalities*, in: *European Journal of Social Work* 14 (3), London, S. 339-361.
- OECD 1990: *Labour Market Policies for the 1990s*, Paris.
- Oer-Esser, Barbara 2015: *E-Mail der Personalräte der Jobcenter an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit*, <http://www.euregio-aachen.de/personalräte-der-jobcenter-reden-tacheles/> (19.3.2015).
- Oppen, Maria 1995: *Qualitätsmanagement: Grundverständnisse, Umsetzungsstrategien und ein Erfolgsbericht: Die Krankenkassen*, Berlin.
- Pavetti, LaDonna 2002: *Helping the Hard-to-Employ*, in: Sawhill, Isabel; Weaver, R. Kent; Haskins, Ron; Kane, Andrea (Hrsg.): *Welfare Reform and Beyond: The Future of the Safety Net*, Washington, S. 135-142.
- Pavetti, LaDonna; Derr, Michelle K.; Anderson, Jacquelyn; Trippe, Carole; Paschal, Sidnee 2001: *Changing the Culture of the Welfare Office: The Role of Intermediaries in Linking TANF Recipients with Jobs*, in: *FRBNY Economic Policy Review* 2001 (9), New York, S. 63-76.
- Pavetti, LaDonna; Strong, Debra 2001: *Work-Based Strategies for Hard-to-Employ TANF Recipients: A Preliminary Assessment of Program Models and Dimensions. Final Report*, Mathematica Policy Research, Inc., <http://www.mathematica-mpr.com/PDFs/workbasedTANF.pdf> (20.10.2012).

- Peck, Jamie 1999: „Help and hassle“: Mittel, Motive und Methoden lokaler Workfare-Strategien, in: Lang, Sabine; Mayer, Margit; Scherrer, Christoph (Hrsg.): *Jobwunder USA: Modell für Deutschland?* Münster, S. 192-209.
- Peck, Jamie 2001: *Workfare States*, New York; London.
- Pfeiffer, Sabine; Hacket, Anne; Ritter, Tobias; Schütt, Petra 2008: *Arbeitsvermögen und Arbeitslosigkeit: Empirische und theoretische Ergebnisse der SGB-II-Evaluation*, München.
- Pfeiffer, Sabine; Hacket, Anne; Ritter, Tobias; Schütt, Petra 2009: *Arbeitsvermögen in Zeiten des SGB II: Zwischen Reproduktion und Erosion*, in: Seifert, Hartmut; Struck, Olaf (Hrsg.): *Arbeitsmarkt und Sozialpolitik: Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit*, Wiesbaden, S. 167-188.
- Pindus, Nancy; Koralek, Robin; Martinson, Karin; Trutko, John 2000: *Coordination and Integration of Welfare and Workforce Development Systems*. Report prepared for the U.S. Department of Health and Human Services, The Urban Institute, [http://www.urban.org/welfare/coordination\\_ES.pdf](http://www.urban.org/welfare/coordination_ES.pdf) (20.10.2012).
- Promberger, Markus; Wenzel, Ulrich; Pfeiffer, Sabine; Hacket, Anne; Hirsland, Andreas 2008: *Beschäftigungsfähigkeit, Arbeitsvermögen und Arbeitslosigkeit*, in: *WSI Mitteilungen 2008 (2)*, Düsseldorf, S. 70-76.
- Reis, Claus; Geideck, Susan; Hobusch, Tina; Kolbe, Christian 2011: *Produktionsnetzwerke und Dienstleistungsketten: Ansätze zur Integration von Unterstützungsangeboten für Alleinerziehende*, Berlin.
- Reis, Claus; Hobusch, Tina; Kolbe, Christian 2011: *Fallmanagement im SGB II und SGB XII: Ein kritischer Leitfaden*, Frankfurt a. M.
- Reis, Claus; Siebenhaar, Benedikt 1992: *Sozialhilferecht und Überschuldung*, in: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1992 (2)*, Berlin, S. 69-89.
- Riccio, James; Hasenfeld, Yeheskel 1996: *Enforcing a Participation Mandate in a Welfare-to-Work Program*, in: *Social Service Review 1996 (12)*, Chicago, S. 516-542.
- Rixen, Stefan; Weißenberger, Christian 2013: *§ 18 SGB II*, in: Eicher, Wolfgang (Hrsg.): *SGB II Kommentar*, München.
- Rübner, Matthias; Sprengard, Barbara 2011: *Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit – Grundlagen*, Nürnberg.
- Santen, Eric van; Seckinger, Mike 2003: *Kooperation: Mythos und Realität einer Praxis: Eine empirische Studie zur interinstitutionellen Zusammenarbeit am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe*, München.
- Santen, Eric van; Seckinger, Mike 2005: *Fallstricke im Beziehungsgeflecht: Die Doppelebenen interinstitutioneller Netzwerke*, in: Bauer, Petra; Otto, Ulrich (Hrsg.): *Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten 2*, Tübingen, S. 202-219.
- Schaarschuch, Andreas 1999: *Theoretische Grundelemente Sozialer Arbeit als Dienstleistung: Ein analytischer Zugang zur Neuorientierung Sozialer Arbeit*, in: *Neue Praxis 6*, Neuwied, S. 543-552.
- Schubert, Herbert 2005: *Das Management von Akteursnetzwerken im Sozialraum*, in: Bauer, Petra; Otto, Ulrich (Hrsg.): *Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten 2*, Tübingen, S. 73-104.
- Schubert, Herbert 2008: *Netzwerkkooperation: Organisation und Koordination von professionellen Vernetzungen*, in: Ders. (Hrsg.): *Netzwerkmanagement*, Wiesbaden, 7-105.
- Schubert, Herbert 2011: *Kooperation*, in: *Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.): Fachlexikon der sozialen Arbeit*, Baden-Baden, S. 531-533.
- Schütz, Holger 2008: *Reform der Arbeitsvermittlung. Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit*, Opladen&Farmington Hills.

- Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Christe, Gerhard; Kupka, Peter 2011: Vermittlung und Beratung in der Praxis: Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt, Nürnberg.
- Scott, W. Richard 2003: Organizations: Rational, Natural, and Open Systems, Upper Saddle River.
- Seefeldt, Kristin S.; Peters, Jacqueline 2000: The Family Independence Specialist: Successes and Challenges, in: Michigan Program on Poverty and Social Welfare Policy, <http://www.ssw.umich.edu/poverty/success-challenge.pdf> (20.10.2012).
- Seefeldt, Kristin S.; Sandfort, Jodi; Danziger, Sandra K. 1998: Moving Toward a Vision of Family Independence: Local Managers' Views of Michigan's Welfare Reforms, in: The Michigan Program on Poverty and Social Welfare Policy, <http://www.ssw.umich.edu/poverty/report/index.html> (20.10.2012).
- Sen, Amartya 2000: Ökonomie für den Menschen: Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München.
- Serrano Pascual, Amparo 2007: Activation Regimes in Europe: A Clustering Exercise, in: Serrano Pascual Amparo; Magnusson, Lars (Hrsg.): Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe, Brüssel, S. 275-316.
- Sol, Els; Westerveld, Mies (Hrsg.) 2005: Contractualism in Employment Services: A New Form of Welfare State Governance, the Hague.
- Sonnhoff, Andreas 2015: § 15 SGB II, in: Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas; Radüge, Astrid (Hrsg.): Grundsicherung für Arbeitsuchende, Saarbrücken.
- Soss, Joe; Fording, Richard; Schram, Sanford F. 2011a: The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment, in: Journal of Public Administration Research and Theory 2011 (2), S. 203-232.
- Soss, Joe; Fording, Richard; Schram, Sanford F. 2011b: Disciplinating the Poor: Neoliberal Paternalism and the Persistent Power of Race, Chicago.
- Soss, Joe; Fording, Richard; Schram, Sanford F. 2013: Performance Management as a Disciplinary Regime: Street-Level Organizations in a Neoliberal Era of Poverty Governance, in: Brodtkin, Evelyn Z.; Marston, Gregory (Hrsg.): Work and the Welfare State. Street-Level Organizations and Workfare Politics, Washington, S. 125-142.
- Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI)/FIA/Institut für Arbeit und Qualität (IAQ)/zoom/ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) unv. Ms. 2014: Beratungskonzeption SGB III, Endbericht, Göttingen.
- Spellbrink, Wolfgang 2010: Sozialrecht durch Verträge?, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 19, München; Frankfurt a. M., S. 647-655.
- Spellbrink, Wolfgang 2011: Zur Bedeutung der Menschenwürde für das Recht der Sozialleistungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 11, Köln, S. 661-665.
- Stahmer, Evelyn; Brülle, Jan; Opitz, Lena 2013: Inklusive Gesellschaft: Teilhabe in Deutschland: Soziale Teilhabe von Menschen in prekären Lebenslagen, in: ISS-aktuell 19, Frankfurt a. M.
- Steinbach, Robert 2014: § 1 SGB I, in: Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang (Hrsg.): Sozialgesetzbuch (SGB) I, Berlin.
- Sweeney, Eileen; Schott, Liz; Lazere, Ed; Fremstad, Shawn; Goldberg, Heidi; Guyer, Jocelyn; Super, David; Johnson, Clifford 2000: Windows of Opportunity: Strategies to Support Families Receiving Welfare and Other Low-Income Families in the Next Stage of Welfare Reform, Washington D.C.
- Thie, Stephan 2013: § 48a SGB II, § 48b SGB II, in: Münder, Johannes (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II, Grundsicherung für Arbeitsuchende: Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden.



- Thompson, Terri; Mikelson, Kelly S. 2001: Screening and Assessment in TANF/Welfare-to-Work: Ten Important Questions TANF Agencies and Their Partners Should Consider, [http://www.urban.org/pdfs/screening\\_and\\_assessment\\_TANF-WtW.pdf](http://www.urban.org/pdfs/screening_and_assessment_TANF-WtW.pdf) (20.10.2012).
- Thorén, Katarina H. 2005: Municipal Activation Policy: A Case Study of the Practical Work with Unemployed Social Assistance Recipients, in: Working Paper 2005:20, IFAU, Uppsala 2014.
- Voelzke, Thomas 2012: § 1 SGB I, in: Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB Sozialgesetzbuch I, Saarbrücken.
- Voelzke, Thomas 2014: § 48b SGB II, in: Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II, Berlin.
- Wagner, Alexandra 2010: Wissenschaftliche Kurzzusammenfassung der Diskussion zur Neuorganisation der ARGEn, Hans Böckler-Stiftung, Berlin.
- Wahrendorf, Volker 2014: § 1 SGB XII, in: Grube, Christian; Wahrendorf, Volker (Hrsg.): SGB XII: Kommentar, München.
- Waibel, Christoph 2005: Die Anspruchsgrundlage im SGB II, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht 10, München; Frankfurt a. M., S. 512-519.
- Walker, Robert 1998: The Americanization of British Welfare: A Case Study of Policy Transfer, Focus 1998, Madison, S. 32-40.
- Walker, Robert; Wiseman, Michael 2001: Britain's New Deal and the Next Round of U.S. Welfare Reform, in: Institute for Research on Poverty, Discussion Paper No. 1223-01, <http://www.ssc.wisc.edu/irp/pubs/dp122301.pdf> (23.4.2013).
- Walker, Robert; Wiseman, Michael 2002: The Welfare We Want?, Bristol.
- Wallerath, Maximilian 2008: Zur Dogmatik eines Rechts auf Sicherung des Existenzminimums, Juristenzeitung, Tübingen, S. 157-168.
- Warmington, Paul; Daniels, Harry; Edwards, Anne; Brown, Steve; Leadbetter, Jane; Martin, Deirdre; Middleton, David 2004: Interagency Collaboration: A Review of the Literature, Bath; Birmingham.
- Weinbach, Christine 2012: Extra-vertragliche Zumutungen im New Public Contractualism: Die doppelte Logik der Eingliederungsvereinbarung und die Rechtsstellung des Klienten im Sozialgesetzbuch II, in: Der moderne Staat 2012 (5), Leverkusen, S. 377-399.
- Weinbach, Christine 2013: Die Eingliederungsvereinbarung (Sozialgesetzbuch II) in der New Public Management-geprägten Arbeitsverwaltung: Überlegungen zum restrukturierten Machtverhältnis zwischen „Staat“ und „Bürger/in“, in: Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): Transnationale Vergesellschaftungen, Frankfurt a. M., S. 1-8.
- Weißberger, Christian 2013: § 44b SGB II, in: Eicher, Wolfgang (Hrsg.): SGB II: Kommentar, München.
- Weisser, Gerhard 1956: Wirtschaft, in: Ziegenfuß, Werner: Handbuch der Soziologie, Stuttgart.
- Weselski, Silke 2012: § 9 SGB I, in: Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB Sozialgesetzbuch I, Saarbrücken.
- Wieland, Joachim 2000: Arbeitsmarkt und staatliche Lenkung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 59, Berlin; Boston, S. 13-50.
- Wiesner, Reinhard 2011: § 10 SGB VIII, in: Wiesner, Reinhard (Hrsg.): SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe: Kommentar, München.
- Wright, Sharon 2004: The Street-Level Implementation of Unemployment Policy, in: Millar, Jane. (Hrsg.): Understanding Social Security, Bristol, S. 235-253.
- Wright, Sharon 2006: The Administration of Transformation: A Case Study of Implementing Welfare Reform in the UK, in: Henman, Paul; Fenger, Menno (Hrsg.): Administering Welfare Reform: International Transformations in Welfare Governance, Bristol, S. 161-18.

## Die Autoren

---

**Professor Claus Reis**

Professor für Sozialarbeit am Fachbereich Soziale Arbeit und Gesundheit der Frankfurt University of Applied Sciences.

**Benedikt Siebenhaar**

Ehemaliger Gruppenleiter im Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS).





## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Das soziale Europa in der Krise**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Die griechische Schuldendebatte und das Mantra von den „notwendigen Strukturreformen“**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Europäische Krise, Krisenpolitik und Solidarität**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**TTIP oder Transatlantische Währungs Kooperation?**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Vergaberechtsreform 2016 – Die wichtigsten Eckpfeiler**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Modernisierungsoptionen für die handwerkliche Selbstverwaltung**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Verbraucherpolitik – nur Reparaturbetrieb oder Motor für gesellschaftspolitischen Fortschritt?**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Kommunikationsstrategien zur Beeinflussung von Gesetzesinitiativen**

**Am Beispiel des Luftverkehrssteuergesetzes**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**All-inclusive-Pflege aus Polen in der Schattenzone: Ergebnisse von Interviews mit polnischen Pflegekräften, die in deutschen Privathaushalten beschäftigt sind**

WISO direkt

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

**Bezahlbare und hochwertige Neubauwohnungen schaffen: Empfehlungen für Bauherren und Politik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Gesetzlicher Mindestlohn in der Praxis: Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung**

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Humanisierung der Arbeit braucht Forschung**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Das Aschenputtel-Konzept: die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen?: Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs für Flüchtlinge**

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

