In einem Schwerpunktheft des Archivs für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit zu Erfahrungen, Auswirkungen und Schlussfolgerungen nach drei Jahren SGB II ist Helga Spindler speziell dem „Fordern und Fördern“ und seinen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nachgegangen. Nicht nur dass Sanktionen immer umfangreicher verhängt werden und immer mehr Menschen selbst die unzureichenden Regelsätze nur gekürzt erhalten, der Staat bleibt auch noch nicht einmal beim Fördern neutral, sondern greift durch den Umgang mit den Arbeitslosen einseitig zu Lasten der Arbeitnehmer in den Markt ein, nimmt ihnen Verhandlungsmacht und verhindert den Aufbau notwendiger Arbeitsplätze.

Fordern und Fördern – zur Eingliederung arbeitsuchender Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt

Von Helga Spindler

Der aktivierende Sozialstaat verändert sich gegenwärtig auf vielen Ebenen gleichzeitig. Neben der Absenkung des Existenzminimums sind das der Abbau von Schutzrechten und die Umsteuerung der sozialen Dienstleister und Fördermaßnahmen (Spindler 2005 a). Vor diesem Hintergrund wird hier die Entwicklung verschiedener Instrumente des SGB II – vor allem von Sanktionen, Eingliederungsvereinbarung, Fallmanagement und Beschäftigungsförderung aufgezeigt.

Das Fordern

Auch schon vor 2005 gab es in der Sozial- und Arbeitslosenhilfe Obliegenheiten und die Verpflichtung zumutbare Arbeit anzunehmen. Was hat sich demgegenüber verändert?
Die Bestimmung dessen, was zumutbar ist, wurde im § 10 SGB II mit kleinen Veränderungen aus der Sozialhilfe, § 18 BSHG, übernommen. Allerdings wurden die Pflichten erweitert und mehr betont und der Sanktionskatalog verschärft. Das Fordern wird zudem deutlicher artikuliert. Es gibt kaum eine Eingliederungsvereinbarung, in der nicht §§ 2, 10 und 31 SGB II nachgedruckt sind (vgl. z.B. Krahmer, 2006) und eine mehr oder minder sinnvolle Anzahl von Eigenbemühungen gefordert wird. Die Gespräche zwischen Arbeitslosen und Fallmanagern drehen sich zumeist um eine berufliche Perspektive im weitesten Sinne (Baethge-Kinsky u.a. 2007 a). Aber weil man – außer im Rahmen eines aufwendigen Forschungsprojekts – kaum Gelegenheit hat, die Interaktion zwischen Behörde und Arbeitslosen zu beobachten, lässt sich das Fordern häufig nur an

Indizien erkennen, z.B. an Sanktionen, die verhängt werden, wenn den Forderungen nicht nachgekommen wurde.

Sanktionen

Der Bericht der Bundesagentur für Arbeit (BA) über die verhängten Sanktionen weist erstmals ab dem April 2006 eine sprunghafte Steigerung auf über 70 000 Sanktionen pro Monat aus (Bundesagentur 2007 a, 5). Die Sanktionsquote im Oktober 2006 lag im Durchschnitt bei 2,4 Prozent der arbeitslosen, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen; bei den Männern war sie mit 3,2 % deutlich höher und bei den 15- bis 25- Jährigen mit 7,2 % dreimal so hoch. Etwas irritierend wird die letzte Quote mit der intensiveren Betreuung begründet (Bundesagentur 2007 a, 9), obwohl die intensivere Betreuung doch eigentlich zu mehr Arbeit und Ausbildung führen sollte. Vorabmeldungen der BA für Oktober 2007 weisen eine weitere Steigerung auf durchschnittlich 77 000 Fälle pro Monat und eine durchschnittliche Sanktionsquote von 3,9 % auf (FAZ 5.1.2008, 12).

Über 50 % der Sanktionen der Arbeitsgemeinschaften im Jahr 2006 waren mit einem Meldeversäumnis begründet, 22 % mit der Weigerung zumutbare Arbeit oder Arbeitsgelegenheiten aufzunehmen oder fortzuführen, und 4 % mit Sperrzeiten (Bundesagentur 2007 a, 10).

Da ist offenbar etwas gefordert worden und jemand der Forderung nicht nachgekommen. Um was es bei diesen unterschiedlichen Vorstellungen von Pflichten genau ging, das erschließt eine solche Statistik nicht.

Zu den wegen Meldeversäumnissen verhängten Sanktionen ist beispielsweise die gegen den 20- jährigen, kranken , ehemaligen Sonderschüler Andre K. aus Speyer zu rechnen, dem nach dreimaligem Meldeversäumnis alle Leistungen gestrichen wurden. Das war etwas zu rasch, wie die Antwort auf eine kleine Anfrage ergeben hat (BT Drucks.16/5393), aber er wäre vermutlich auch späteren, derartig abgefassten Meldeauflagen nicht nachgekommen. Er ist inzwischen verhungert und seine halb verhungerte Mutter ist langfristig im Krankenhaus. Bei dieser Familie ist aus dem Fordern ein Überfordern geworden – eine Gefahr, vor der viele, die Randständige, psychisch Kranke und in ihrer Handlungskompetenz eingeschränkte Menschen betreuen, schon früh gewarnt haben.

Die Eingliederungsvereinbarung

Mit 18 % bemerkenswert hoch ist der Anteil der Sanktionen wegen Verletzung der in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Pflicht oder der Weigerung, die Vereinbarung überhaupt abzuschließen. Das lässt nicht nur den Schluss zu, dass die Eingliederungsvereinbarung in der Praxis hauptsächlich ein Instrument des Forderns ist, sondern auch, dass ein Aushandlungsprozess „auf gleicher Augenhöhe“ eher nicht stattfindet. Dieser Befund legt einmal mehr nahe, bei der Bestimmung der Rechtsnatur dieser Vereinbarung nicht von einem öffentlich rechtlichen Vertrag, sondern von einem konsensual verbrämten hoheitlichen Handeln auszugehen. (Spellbrink 2006). Aber auch die Anhänger der Vertragstheorie wollen diesen Vertrag in vollem Umfang auf seine Rechtmäßigkeit und die Bedingungen des Zustandekommens überprüft wissen (Berlit 2006, 41 f.). Wie nicht anders zu erwarten ergeben sich aus dieser – auch noch durch die Ersetzbarkeit durch Verwaltungsakt überlagerten – Vereinbarung viele rechtliche Fragen, die schon zu umfangreicher Rechtsprechung geführt haben (Hammel 2007; zu den Sanktionen Berlit 2008). Besonders bedenklich ist, dass Sanktionen hier schon ausgesprochen werden, wenn ein Betroffener sich nur weigert, eine vorgefertigte und meist nur einseitig auf Pflichten ausgerichtete Vereinbarungen zu unterzeichnen, und selbst konkretere Vorschläge zu seiner Eingliederung einbringen will. Dieses Verhalten ist aber genauso wie die Bitte um Bedenkzeit und weitere Beratung keine Weigerung, weswegen derartige Sanktionsentscheidungen vielfach wieder aufgehoben werden (Hannes 2007). Auch diese Konflikte weisen darauf hin, dass das Instrument der Eingliederungsvereinbarung nicht zu der individuellen und umfassenden Hilfestellung genutzt wird, für die es gedacht war.

Sanktionen bei jungen Erwachsenen

Demgegenüber ist bisher die Frage der Verhältnismäßigkeit, insbesondere der scharfen Sanktionen gegenüber unter 25- Jährigen auch bei geringfügigem Fehlverhalten nicht überprüft bzw. wo dies der Fall ist, wird sie verharmlost (LSG Mecklenburg Vorpommern, Beschluss vom 6.9. 2007 – L 8 B 197/06). Nach dem Sachverhalt einer Entscheidung aus Aachen war z.B. die Leistung völlig eingestellt worden, nur weil der Jugendliche seine Schulzeugnisse nicht zum vereinbarten Zeitpunkt beim Maßnahmeträger vorgelegt hatte. Nur die fehlende Belehrung führte hier noch zu einer Aufhebung. (SG Aachen, Beschluss vom 16.6.2005 – S 21 AS 4/05 ER). Es kann jedoch kein Erfolg sein, wegen jugendtypischer Verstöße junge Menschen vollständig aus dem Leistungsbezug und damit auch aus den Augen zu verlieren. Alle derartigen Praktiken provozieren eine übergroße Abgangsquote, die später um so unangenehmer wieder auftaucht: in Großbritannien sind es aktuell die

Jugendbanden, an denen der angeblich so erfolgreiche New Deal spurlos vorbeigegangen sein muss; beim Kölner „Sprungbrettmodell“, das Vorbild für die Regelung im § 31 Abs.5 SGB II ist, verschwand ein Drittel der Hilfesuchenden ins Ungewisse (Spindler 2003).

Einen unkonventionellen Fall des Forderns mit glücklicherem Ausgang gab es Ende 2006:
Henrico F. und sein Zusammentreffen mit Ministerpräsident Beck auf dem Weihnachtsmarkt, bei dem dieser den Arbeitslosen aufforderte, sich erst einmal zu waschen und zu rasieren – dann fände er auch Arbeit. Nicht zu leugnen ist, dass Herr F. infolge dieser Begegnung wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert ist. Dies war aber nicht die Folge des Forderns, denn da, wo er heute arbeitet, wäre sein altes Outfit kaum hinderlich. Es war die durch diesen Vorfall ausgelöste Berichterstattung, der glückliche Zufall, dass die Aufschrift auf seinem T -Shirt Auskunft über den Musikgeschmack von Herrn F. gab und dass er sich damit wenigstens einmal unbefangen selbst darstellen konnte. Daraus hat sein späterer Arbeitgeber auf seine Fähigkeiten und Interessen geschlossen, Fähigkeiten, nach denen ihn vermutlich kein Arbeitsberater bisher gefragt hatte und die zu entwickeln man ihm in einer Eingliederungsvereinbarung wohl auch nicht erlaubt hätte. Denn Henrico F. war offenbar in der „Jobfamilie“: Hilfsarbeiter für schwere körperliche Arbeiten eingeordnet und als solchem hätten ihm nach Ablehnung der von Herrn Beck für ihn vorgesehenen Arbeitsstellen absehbar bald empfindliche Sanktionen gedroht.

SGB II und die Entwicklung des Arbeitsmarktes

Weitreichender in der Wirkung sind aber die unzähligen Fälle des Forderns, in denen keine Sanktionen ausgesprochen wurden, denn sie haben den Markt verändert. Wer sich vornimmt, verstärkt zu fordern, der muss sich über die Ziele und den Zeitpunkt seines Handelns klar sein. Und das fehlte in der Politik, die sich zu sehr vom zweifelhaften Slogan leiten ließ, sozial sei alles, was Arbeit schafft. Zwar wiederholt sich beim Grundsatz des Forderns, dass der Hilfebedürftige und auch alle Mitglieder seiner Bedarfsgemeinschaft alle Möglichkeiten zur Beendigung der Hilfebedürftigkeit ausschöpfen müssen (§ 2 SGB II) und dass den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen jede Arbeit zumutbar ist (§ 10 SGB II). Was das aber konkret bedeutet, wäre für das Jahr 2005 und danach zu präzisieren gewesen. Es besteht doch ein unstillbarer Bedarf nach bezahlten Sexdienstleistungen, mit denen man sich selber helfen könnte. Ist das jetzt auch gemeint? Ein Bedarf an Soldaten im gefährlichen Auslandseinsatz; ein immer größerer Bedarf an Streikbrechern bei den

härter werdenden Arbeitskämpfen, an weit untertariflich bezahlten neuen Mitarbeitern oder Scheinselbstständigen, damit man die tariflich bezahlten alten Mitarbeiter entlassen kann; ein Bedarf am Einsatz von Leiharbeitern auf Dauerarbeitsstellen – ist das alles auch gemeint?

Das Fordern muss in schlechten Zeiten anders aussehen als in guten Zeiten. Wer etwa wie Gustav Hartz in seinem Buch „Irrwege der Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit“ ausgerechnet im Jahr 1928 ungerechte und unnötige Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitslosen- und Rentenversicherung beklagte und die verstärkte Pflicht zur eigenverantwortlichen Selbsthilfe forderte (Butterwegge 2008), der war nicht nur politisch verantwortungslos, sondern machte sich angesichts der Wirtschaftslage unglaubwürdig. Das ist auch das Problem der Hartz- Reform, vor allem in den Regionen, in denen beim besten Willen keine Arbeitsplätze in der weiteren Umgebung zu finden sind. Wenn die Reform wenigstens mit einem soliden Arbeitsplatzaufbau verbunden gewesen wäre und sei es zunächst bei sozialen, kommunalen und Bildungsdienstleistungen, wäre das nicht aufgefallen. Aber der Abbau von dauerhaften Arbeitsplätzen war und ist in Deutschland noch im vollen Gange.

Vor diesem Hintergrund wird heute mehrheitlich das gefordert, was man früher keinem zugemutet hat und was die Verdrängung vollwertiger Arbeitsplätze eher noch beschleunigt hat. Ob Günther Wallraff in fragwürdigen Callcentern mit inakzeptablen Arbeitsbedingungen recherchiert, oder ver.di in Hamburg Putzfrauen entdeckt, die für 2,- € pro Stunden Hotelzimmer in Luxushotels reinigen müssen, oder das Fernsehmagazin Panorama bei der Firma Ryanair massive Verstöße gegen deutsches Arbeitsrecht ermittelt (Nr. 691 vom 3.1.2008) – überall sind die Kräfte von der Arbeitsagentur „gefordert“ worden, sich bei diesen Firmen zu melden. In Hamburg bekam die Firma sogar Arbeitgeberhilfen, für Ryanair wurde ein eigener Rekrutierungstag organisiert. Und selbst im Pflegebereich, der unersättlich neue Arbeitskräfte sogar in Dauerstellen aufzusaugen scheint, werden kaum neue Stellen geschaffen (sie sind statistisch oft nicht einfach abgrenzbar bei den „Beschäftigten im Gesundheitswesen“ versteckt und dort ist seit dem Jahr 2003 das auf Vollzeit umgerechnete Arbeitsvolumen jedenfalls bis 2005 leicht zurückgegangen), sondern mehrheitlich unzufriedene und verschlissene ältere Arbeitskräfte ausgetauscht (vgl. Pflegereport 2007 Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege BGW). Die gewerbliche Leiharbeit ist bei den meisten Arbeitslosen wie Arbeitnehmern nach wie vor unbeliebt; sie ist schlecht bezahlt, die Arbeitseinsätze sind unkalkulierbar (Promberger 2006) und statt der behaupteten

Aufwertung beruflicher Fähigkeiten klagen auffallend viele über Isolation, fehlende Entfaltungsmöglichkeiten und über Unterforderung (Nienhüser/ Matiaske 2003, 470 f.). Der legendäre „Klebeeffekt“ der Leiharbeit mag vor vielen Jahren bei bestimmten Berufsgruppen zu beobachten gewesen sein, aber heute finden sich sogar umgekehrt ehemals Festangestellte nach ihrer Entlassung als Leiharbeiter auf dem alten Arbeitsplatz wieder.(vgl. Böckler Impuls 20/2007: Zeitarbeit in Deutschland. Mit weiteren Nachweisen und aktuellen Studien). Die sprunghafte Ausweitung des Geschäftsbereichs kommt nicht durch attraktive Arbeitsbedingungen sondern alleine durch das staatliche Fordern zustande, dem sich Arbeitslose nicht entziehen können.

Der Staat hat sich hier nicht zurückgezogen, sondern im Gegenteil in einer Abschwungphase das Kräfteverhältnis Arbeitgeber – Arbeitnehmer einseitig zulasten der Arbeitnehmer verändert. Ein verschärftes Fordern bewirkt damit auch eine Marktverzerrung und verändert das Fordern hin zum Übervorteilen. Eigentlich war damit die in Deutschland bis dahin nicht zwingend notwendige Mindestlohndebatte geboren. Die damals gescholtenen Abweichler der rot-grünen Koalition, die vorschlugen, in § 10 SGB II die Arbeitsaufnahme nur dann zumutbar zu machen, wenn sie tariflichen oder ortsüblichen Bedingungen entspräche, hätten ihren Parteien letztlich zeitraubende Auseinandersetzungen erspart. Mit dieser Formel wäre noch lange kein Mindestlohn eingeführt oder beruflicher Abstieg oder Tarifflucht verhindert worden, aber der Staat hätte sich bezüglich der Lohnfindung auf eine neutrale Position begeben und die Auseinandersetzung wirklich den Arbeitsmarktparteien überlassen. Ohne eine solche Bedingung für die Zumutbarkeit hat er sich einseitig aktiv eingemischt. Deshalb ist letztlich die Empörung von Unternehmen wie den neuen Postdienstleistern zu verstehen, die im Vertrauen auf das gesetzliche Konzept einen umfangreichen Niedrig(st)lohnsektor neu aufbauen wollten und nun erkennen, dass die jetzt offizielle große Koalition von damals dieses Konzept nicht aufrecht erhält.

Die genannten Aspekte zeigen, dass die Umstellung auf ein verstärktes Fordern nicht nur ein normatives oder methodisches Problem ist, sondern dass es auch volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch durchdacht sein will.

Das Fördern

Wer denkt, beim Fördern könne nicht so viel schief gehen, wie beim Fordern, der täuscht sich. Auf der normativen Ebene ist das Fördern sicher nicht vergessen worden, sogar mit den §§ 14- 16 SGB II zusammen mit den Leistungsgrundsätzen

umfangreicher ausgestaltet, als man dem kargen Gesetzestext entnehmen kann (anschaulich: Geiger 2007 Kapitel N, O). Aber hier sind es eher die undurchdachte Fülle, ganz besonders aber die fehlenden fürsorgerischen, organisatorischen und rechtlichen Grundprinzipien, die die Probleme verursachen.

Betrachten wir nochmals Henrico F.: Es war ja nicht nur ein Fordern, nein es gab auch das sicherlich gut gemeinte Förderangebot des Ministerpräsidenten, ihn als Bau-, Hilfsarbeiter oder Müllwerker bei einer vom Ministerium gewonnenen Firma unterzubringen. Aber genau das war es, worüber er sich so bitter beschwert hat. Denn das Fördern ging über seinen Kopf, seinen Gesundheitszustand und seine individuelle Neigung sowieso weit hinweg, verfolgte einen anderen Plan, nach dem Herr F. heute vermutlich wieder arbeitslos wäre und unglücklich rasiert oder trotzig wieder nicht rasiert in einer Trainingsmaßnahme für langzeitarbeitslose Bauarbeiter stecken würde, im schlimmsten Fall wegen seiner fortgeschrittenen Bandscheibenschäden in einem Kurs für Körperbehinderte. Genau solch ein Prozess war aber laut Begründung zur Gesetzgebung (BT Drucks.15/1516, 44) nicht intendiert:

> 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.

Seit 2005 ist viel unternommen worden, um die Bildung neuer Fallmanager in der BA zu unterstützen und dem Fallmanagement eine professionelle Qualität zu geben (Fachkonzept 2005; Brülle u.a. 2006; Göckler 2006 a). Aber derartige Sozialtechniken sind so offen und im Menschenbild so indifferent, dass sie in einen rechtsstaatlichen Rahmen eingefügt werden müssen. Und „schnellstmöglich“ lassen sich schwierige Lebensumstände sowieso nicht verändern. Kritische Beispiele werden deshalb in den wenigen Publikationen, die sich damit auseinandersetzen, geschildert (Baethge- Kinsky u.a. 2007a). Die von offizieller Seite notorisch nicht zur Kenntnis genommenen Rückmeldungen und Berichte von Betroffenen lassen den Schluss zu, dass mehrheitlich keine „belastbaren Arbeitsbündnisse“ zustande kommen, wie das in der Literatur postuliert wird. Selbst Göckler muss die Grenzen

der gegenwärtigen Umsetzbarkeit einräumen. Enge geschäftspolitische Vorgaben, Mitarbeiter mit völlig unterschiedlicher Vorbildung, fehlende Rücksichtnahme auf Beratungsethik und Beratungsbedingungen machen den Aufbau einer vertrauenswürdigen Beratung ungeheuer schwer. (Göckler 2006 b). Wenn man berücksichtigt, dass auch Ende 2007 immer noch Leiharbeitskräfte und eine große Zahl befristeter Kräfte ohne Hoffnung auf Festanstellung in den ARGEn beschäftigt waren, und dass offenbar vielen durch Unternehmensberater nur starre Zeitvorgaben zwischen 30 und 40 Minuten zur Abwicklung eines gesamten „Falles“ vorgegeben sind, dann ist das nicht verwunderlich.

Um so unverständlicher ist es, dass Göckler von unabhängigen, qualifizierten Anlauf – und Beratungsstellen und engagierten Fachanwälten als privater und gemeinnütziger „Beratungslobby“ spricht (Göckler 2006 b, 49), statt diese als notwendige Ergänzung des Angebots zu erkennen. Denn unter entrechteten Bedingungen und im ständigen Tageskampf um das ausbleibende Existenzminimum, für das die vielerorts nicht erreichbaren Sachbearbeiter der ARGEn verantwortlich gemacht werden, sind keine aktiven Bürger zu erwarten. Im Gegenteil, die Eingliederungsvereinbarung würde nur dann zum Instrument des Förderns, wenn diese durch kompetente Berater einen Überblick über Arbeitsmöglichkeiten in der Region haben und eine realistische Vorstellung zu ihrer weiteren Perspektive einbringen können (Spindler 2007a).

Wenn schon eine organisatorische Umstrukturierung nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 ansteht, dann sollte man sich nicht scheuen, auch die für die Individuen viel wichtigere Umstrukturierung der Instrumente anzugehen: einen Anspruch auf unabhängige Berufs- und Sozialberatung zu implementieren und die Eingliederungsvereinbarung von der kontraproduktiven Sanktionsandrohung zu entkoppeln (vgl. auch Lang 2006). Individuelle Hilfen können in manchen Fällen nur aus einem geschützten Vertrauensverhältnis entwickelt werden und erfordern die Begleitung über einen längeren Entwicklungsprozess.

Das Fallmanagement

Weniger das Fallmanagement als Methode, als die begleitend eingeführten Erhebungstechniken, nehmen dem Fördern zusätzlich die Wirkung.

Ein erstes Problem hat das behördlich gesteuerte Fallmanagement oft schon beim Erkennen der individuellen Bedarfslage. Die importierte Profiling-Technik setzt aus

Rentabilitätsüberlegungen zu stark an Vermittlungshemmnissen und damit Defiziten an und tut sich besonders schwer, die Ressourcen der Einzelnen zu erkennen. Zudem beschneiden die starren und den Betroffenen noch nicht einmal vermittelten Klassifizierungen von A bis E bzw. als „Beratungs- Betreuungs- und Marktkunde“ die Ausschöpfung der Rechte auf Eingliederungsmaßnahmen. Den fehlenden individuellen Kontakt versucht man durch pauschale Ermittlungsverfahren zu kompensieren und diese gehen häufig zu weit.

Stahlmann (2006) setzt sich eingehend mit der daraus hervorgehenden Verletzung von Daten- und Persönlichkeitsschutz für die Bürger auseinander. Denn es sollen nach dem Konzept für beschäftigungsorientiertes Fallmanagement nicht nur Daten zur Person und zur beruflichen Qualifikation und zu den Perspektiven erhoben werden, sondern auch zu Verhaltensauffälligkeiten, mangelnder Anpassungsfähigkeit, zu Drogengebrauch und psychischen Erkrankungen, zu persönlichen Vorlieben, zum Freundeskreis, zu Frustrationstoleranz und Erfolgsorientierung. Sogar die Bild-Zeitung bezeichnete dies als „Intimverhöre“. So etwas mag im geschützten Bereich einer Therapie oder Beratung angehen, aber nicht im Zwangskontext und verbunden mit der immer detaillierteren Speicherung und Weiterverwendung solcher persönlicher Daten, über die ganz unbefangen berichtet wird. Ende 2007 hat in Hamburg ein 790 000.- €- Auftrag für eine Befragung Aufsehen erregt, mit dem ein privater Anbieter Persönlichkeitsprofile von Arbeitslosen erstellen sollte, anhand von Aussagen wie: „Ich esse gerne exotische Gerichte“, „Arbeit bedeutet mir viel“, „Mir ist es wichtig, dass Lebensmittel möglichst lange haltbar sind.“ Oder auch: „Ich finde nichts schlimmes dabei, wenn jemand versucht, seine Ziele auch mit Gewalt durchzusetzen.“(Meese 2007) So sind inzwischen viele Arbeitslose bis in ihre letzten Winkel analysiert und kategorisiert, aber wozu?

Andere Eingliederungsangebote, wie Trainingsmaßnahmen werden ganz offen zur Prüfung der Verfügbarkeit ganzer Berufsgruppen umfunktioniert (Spindler 2007 b) und bei der wirklich verbesserungswürdigen Arbeitsvermittlung werden ohne Not immer mehr Privatisierungsexperimente ohne Mitwirkungsrechte der Arbeitslosen durchgeführt (Adamy 2007). Welche Bedeutung eine neutrale, öffentliche Berufsberatung noch hat, ist nicht mehr zu erkennen. Ihr Bestand ist gefährdet (Deutscher Verband für Bildungs- und Berufsberatung 2006 und aktuelle Stellungnahmen im dvb-forum). Arbeitgeberzuschüsse werden unter kurzfristigem Erfolgsdruck sogar an befristete Leiharbeitsangebote vergeben, die nach Mitnahme der Förderung wieder enden. (Plusminus v. 16.10.2007: Arbeitsförderung. Neue

Hoffnung für ältere Arbeitslose)

Beschäftigungsförderung

Bei Beschäftigungsförderung im engeren Sinn ist bisher die starke Dominanz der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (AGH) zu beobachten, obwohl eine Perspektive zum Übergang in den regulären Arbeitsmarkt fehlt. Am problematischsten ist die praktisch nicht überprüfte und letztlich auch nicht zu überprüfende Zusätzlichkeit dieser Tätigkeiten (Spindler 2005 b. Vgl. auch Bericht des Bundesrechnungshofs v. 19.5.2006 – VI 6/VI 2- 2006-1219: 4). Denn auch hier taucht das Problem der Marktverzerrung auf: dort wo die Beschäftigten zu notwenigen Arbeiten ständig eingesetzt werden und sich die Aufgabenfelder der Beschäftigungsfirmen immer mehr erweitern, wäre eigentlich der Aufbau von regulären Stellen wichtig. Nicht die Ein-Euro-Jobber auf den Bahnhöfen und in den Bahnen sind die Zukunft, sondern wieder die Festanstellung von Schaffnern und Bahnhofspersonal, womit ganz nebenbei auch das Problem von Gewalt und Vandalismus in diesen Räumen mitbearbeitet wäre. Auch Straßenreinigung, Sportvereine, Kirchen, Schulen und Pflegeheime brauchen dauerhaft reguläre Hilfskräfte, Hausmeister und Putzfrauen, zu deren Anstellung Kommunen und Einrichtungen finanziell ausgestattet werden müssen.

Vermutlich ist in Deutschland der Beschäftigungsabbau im gemeinnützigen und öffentlichen Bereich einfach zu weit getrieben worden. So liegt z.B. der Beschäftigungsanteil im öffentlichen Dienst nach einer OECD Studie (APA/OECD, 2007) mit 11% nicht nur weit unter dem Anteil von über 30 % in skandinavischen Ländern und 23% in Frankreich, sondern selbst unter dem Anteil von 19 % in Großbritannien und 16 % in USA. In einer solchen Abschwungphase entfaltet ein steigendes Förderangebot ebenfalls Verdrängungsfunktion (Vgl. Böckler Impuls 3/2007 Subventionierter Stellenabbau, mit weiteren Nachweisen), vor allem wenn die Auswahl der Einsatzfelder immer mehr auf Dritte übertragen wird. Und die inzwischen schon zum dritten Mal überarbeitete Arbeitshilfe zum Einsatz der AGH (Bundesagentur 2007 b) kann trotz richtiger Absichten diese ökonomische Dynamik nicht bremsen. Die einzige Gruppe, die dieser Entwicklung aus eigener Erkenntnis und Interesse Widerstand entgegensetzen kann – die Personal- und Betriebsräte -, musste ihre Mitspracherechte mühsam durch höchstrichterliche Rechtsprechung bestätigen lassen, und wird nunmehr auf Länderebene durch grundlegende Beschneidung ihrer Kompetenzen wieder abgedrängt. Dabei ist die Zusätzlichkeit heute auch deshalb viel schwieriger zu sichern als noch in der Sozialhilfe, weil deutlich mehr und arbeitsmarkterfahrene Arbeitslose zur Verfügung stehen.

Dass jetzt über die Jobperspektive nach § 16a SGB II ausgerechnet für Personen, die früher wegen multipler Vermittlungshemmnisse nicht ohne Grund für die AGH infrage gekommen wären, niedrig bezahlte Vertragsalternativen angeboten werden sollen, ist für die Betroffenen sicher angenehmer, lässt aber weder für sie noch für die Mehrheit der nicht so eingeschränkten Arbeitslosen ein Konzept zum Übergang in reguläre Arbeit erkennen.

Wie schnell es auch bei anderen Fördermaßnahmen zu Eingriffen am Markt kommen kann, macht eine Entscheidung aus Aachen deutlich (SG Aachen v. 20.3.2007 –S 9 AS 32/07 ER; info also 6/ 2007,257 mit Anmerkung Stascheit): Wer gleichzeitig sieben ausgebildete Busfahrer über vier Monate als „Praktikanten“ einer einzigen Firma zur Verfügung stellt, der verändert den Markt, auch wenn er es nicht beabsichtigt.

Leistungen in kommunaler Trägerschaft

Bei den Eingliederungsmaßnahmen nach § 16 Abs.2 SGB II ergeben sich zunehmend deutlicher werdende Verdrängungstendenzen gegenüber komplexeren Leistungen der Sozialhilfe und der Jugendhilfe, die ganz andere Betreuungsformen entwickelt haben und umfassenderen Zielsetzungen verpflichtet sind. Ob Schuldnerberatung oder Hilfen für wohnungslose und behinderte Menschen: Überall werden kommunale Leistungen reduziert mit der Begründung, sie würden jetzt nur noch erbracht, wenn und soweit sie nach SGB II zur Eingliederung in Arbeit erforderlich seien. In der Jugendhilfe werden sozialpädagogisch begleitete Ausbildungsmaßnahmen zugunsten von disziplinierenden Arbeitsdiensten abgebaut. (Spindler 2008). Nicht nur innerhalb der SGB II Behörde ist die Zuordnung der Verantwortlichkeit nicht eindeutig, auch die klassische kommunale Verantwortung für Jugend- und Sozialhilfe verschwimmt in ungeklärten Abgrenzungsfragen.

Oft wird behauptet, gerade in der Beschäftigungsförderung läge eine Stärke der kommunalen Träger. Doch beim genaueren Hinsehen erweist sich diese scheinbare Stärke auch als die ganz große Schwäche: Sie erkennen den lokalen Bedarf wohl deutlich, aber sie erliegen oftmals der Verführung der „Mitnahme“ von Bundesmitteln, um damit die fehlenden Steuer- und Beitragseinnahmen zu kompensieren, die sie benötigen würden, um den notwendigen Beschäftigungsaufbau zu stemmen. Vor der Reform gab es in diesem Zusammenhang den Vorwurf des Verschiebebahnhofs in die Arbeitslosenversicherung (Spindler 2005 a, 58f.). Kommunen haben Stärken bei der fürsorgerischen Betreuung sehr arbeitsmarktferner Menschen, aber sie können

nicht alles grundsätzlich besser, auch wenn man auf der anderen Seite die gegenwärtigen Steuerungspraktiken der BA und die Großausschreibungen (Baethge-Kinsky 2007 b, 7 f.) und die Experimente zur Privatisierung der Arbeitsvermittlung (Adamy 2007) nicht unterstützen mag.

Beschäftigungsförderung muss sich heute mehr denn je in ein gesamtwirtschaftliches Konzept einfügen und parallel den Aufbau von dauerhaften sozialen und öffentlichen Non -Profit Dienstleistungen betreiben. Deshalb ist hier eine zentrale Steuerung nicht nur wegen der überregionalen Arbeitsvermittlung, sondern gerade auch zur Reduzierung regionaler Mitnahmeeffekte notwendig.

Auch bei einer Neuausrichtung des Förderns ist deshalb viel mehr zu berücksichtigen, als nur die Klärung der organisatorischen Verantwortlichkeit und ohne ein neues Menschenbild und Mitwirkungsrechte der Betroffenen (Spindler 2006) werden von diesem Bereich keine Impulse für den Arbeitsmarkt ausgehen.

Literatur:

- Adamy, W.: BA startete Projekt zur “wirksameren Einbindung privater Arbeitsmarktdienstleister in: Soziale Sicherheit 8/2007, S. 258- 267

- Baethge- Kinsky V./Bartelheimer P./Henke J.: Fallbearbeitung nach SGB II Beobachtungen aus dem Inneren der „black box“ in: WSI Mitteilungen 2/2007 a S. 70 -77.

- Baethge- Kinsky, V.: Auf dem Weg zu einem modernen Dienstleister ? –Perspektiven und Probleme eines veränderten Steuerungsmodells in der Bundesagentur. Dezember 2007 b http://www.monitor-arbeitsmarktpolitik.de

- Berlit, U.: Eingliederungsvereinbarungen nach dem SGB II- Rechtsrahmen und Rechtsschutz, in: Sozialrecht aktuell 2/2006 S. 41 – 50
    - Ders.: Das Sanktionensystem des SGB II in: ZFSH/SGB 1/2008 S. 3 ff.

- Brülle, H. u.a.: Fallmanagement in der Arbeit mit Arbeitslosen. Ein kritischer Leitfaden, Frankfurt 2006

- Bundesagentur für Arbeit. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Grundsicherung für Arbeitsuchende: Sanktionen gegenüber erwerbsfähigen

Hilfebedürftigen, Nürnberg April 2007 a (Datenstand Oktober 2006) http://statistik.arbeitsagentur.de

- Bundesagentur für Arbeit: SGB II Arbeitshilfe AGH nach § 16 Abs.3 SGB II. 3.Änderungsversion Stand 27.7.2007 b , Zentrale- SP II 12 – II 1205

- Butterwegge Chr.: Peter Hartz und historische Paralellen zu seiner Reformpolitik- ein Rückblick auf die Weimarer Republik, in: Klute J./Kotlenga S.(Hrsg.) Sozial- und

- Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartz Reformen, S. 122-142. Göttingen 2008. (als freie Onlineversion bei http://univerlag.uni-goettingen.de)

- Deutscher Verband für Bildungs- und Berufsberatung: Dokumentation der Anhörung: Wer garantiert professionelle Berufsberatung für die Zukunft in Deutschland, Düsseldorf 2006

- Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“ Abschlussfassung des Arbeitskreises, (Autorenteam) S. 18, 19.mit Anlage 3 Reis C.: Qualitätsmerkmal befähigungsorientierter Beratung. 2005, http://www.tacheles-sozialhilfe.de

- Geiger, U.: Leitfaden zum Arbeitslosengeld II, 4.Aufl. Frankfurt 2007,

- Göckler, R.: Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement, Regensburg 2006a
  - Ders.: Wo vollzieht sich Fordern und Fördern? Der Blick auf die MitarbeiterInnen. Dokumentation der Fachtagung Netzwerk SGB II am 3./4.Mai 2006 in Leipzig, Verein

    Beschäftigungspolitik: kommunal e.V. 2006 b S. 39-50

- Hammel, M.: Die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II – eine umstrittene Materie in: ZFSH/SGB 10/2007 S. 589- 598

- Hannes, M.: Was gilt bei Eingliederungsvereinbarungen? in: Soziale Sicherheit 2/2007 S.68 -72

- Krahmer, U.: Zur widersprüchlichen Konstruktion der Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II aus rechtlicher sowie methodisch-fachlicher Sicht, in: NDV 11/2006 S. 507 -511

- Lang, H.: Der Eingliederungsvertrag zwischen Autonomie und Bevormundung in: NZS 4/ 2006 S. 176-184

- Meese Th.: Hartz IV-Fragebogen der GIB lässt Fragen offen, http://www.forced-labour.de (28.8.2007)

- Nienhüser W./ Matiaske W.: Der „Gleichheitsgrundsatz“ bei Leiharbeit – Entlohnung und Arbeitsbedingungen im europäischen Vergleich, in: WSI Mitteilungen 8/2003 S.466- 473

- Promberger, M.: Leiharbeit- Flexibilität und Prekarität in der betrieblichen Praxis ,in: WSI- Mitteilungen 5/2006, S. 263-269

- Spellbrink, W.: Eingliederungsvereinbarung nach SGB II und Leistungsabsprache nach dem SGB XII aus Sicht der Sozialgerichtsbarkeit, in: Sozialrecht aktuell 2/2006 S. 52 -56

- Spindler, H.: Rechtsverweigerung, Ausgrenzung und fragwürdige Erfolge in vielen hundert Fällen- Die Ergebnisse aktivierender Beschäftigungsförderung durch die JobBörse Junges Köln und die beauftragten Sprungbrett- Träger, Manuskript, Juli 2003,http://www.edit.uni-essen.de/spindler
    - Dies.: Umbau des deutschen Sozialstaats durch neue Steuerungselemente und Hartz IV in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2005a, S. 50 –61

    - Dies.: Ein –Euro-Jobs und Arbeitsmarktreform in: Forum sozial 2/2005 b S. 11-13 und 3/2005 b S. 13-15 http://www.nachdenkseiten.de (28.2.2006)

    - Dies.: Rechtliche Rahmenbedingungen für eigenverantwortliche Lebensführung in sozialen Umbruchsituationen. Jahrbuch Arbeit, Bildung Kultur Bd.23/24 Forschungsinstitut

- FIAB, Recklinghausen, 2006, S. 169-184
    - Dies.: Aufgaben und Inhalte sozialer Beratung in Zeiten nach Hartz, in:

Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 2/2007 a , S. 36- 42

- Dies.: Laborversuche der Bundesagentur für Arbeit, http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik (7.8. 2007) b
- Dies.: Zum Verhältnis der Ansprüche auf Schuldnerberatung und andere soziale Dienstleistungen nach SGB II ,SGB XII und SGB VIII., in: info also 1/2008,

- Stahlmann, G.: Sozialdatenschutz bei Eingliederung nach dem SGB II, in: info also 1/2006, S. 10f. und 2/2006 S. 61 ff.

Prof. Dr. Helga Spindler ist Professorin für Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Sozial- und Arbeitsrecht an der Universität Duisburg/Essen.
E-Mail: helga.spindler@uni-duisburg-essen.de

Helga Spindler hat uns ihren Beitrag aus dem Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit ,Heft 1/2008 S. 70 f. zur Verfügung gestellt.