

# Wie kann das Fallmanagement in der Arbeitsvermittlung die Eigenverantwortung fördern?

Claus Reis

Das SGB II zielt darauf, Langzeitarbeitslose zu mehr Eigenverantwortung im Hinblick auf ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt anzuhalten. Zur Unterstützung wird ihnen ein umfangreiches System von Eingliederungshilfen angeboten, das von einem „persönlichen Ansprechpartner“ gesteuert wird. Allerdings sind diese sanktionsbewehrt, sodass die Gefahr besteht, dass die Neuregelung selbst wiederum zur selektiven Ausgrenzung aus dem Leistungssystem beitragen kann. Dies zumindest zeigen die Erfahrungen in den USA, wo durch den Einsatz von Fallmanagement und die Verhängung von Sanktionen ein verstärkter Ausschluss von besonders gefährdeten Gruppen sichtbar wurde. Von den US-amerikanischen Erfahrungen ist jedoch auch zu lernen, wie diese Probleme durch die Entwicklung entsprechender Instrumente überwunden werden könnten.

## 1

### Einleitung

Anfang 2005 ist die „Grundsicherung für Arbeitslose“ als Teil des Sozialgesetzbuches (SGB II) in Kraft getreten. Seither wurde „Hartz IV“ zu einem Reizthema in unterschiedlichen wissenschaftlichen, politischen und medialen Diskursen. Im Vordergrund standen dabei Leistungskürzungen oder die Zumutungen und Gefahren, die tatsächlich oder vermeintlich mit Arbeitsgelegenheiten (auch bekannt als „Ein-Euro-Jobs“) verbunden sind. Demgegenüber wurde weitaus seltener thematisiert, welche praktischen Veränderungen der sozialstaatlichen Leistungsprozesse mit dem Gesetz in Gang gesetzt werden müssten, wenn dessen zentrale Intention, die Stärkung der „Eigenverantwortung“ der Langzeitarbeitslosen, tatsächlich zur Geltung kommen soll. An dieser Stelle zeigt sich die Referenz des SGB II auf das breiter ansetzende Konzept des „aktivierenden Staates“.

Im Rahmen des Leitbildes vom „aktivierenden Staat“ hat der Grundsatz der „Ko-Produktion“ für die Erbringung sozialstaatlicher Leistungen ausschlaggebende Bedeutung: „Über die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure an der Entscheidungsfindung hinaus wird im aktivierenden Staat deren Einbeziehung in die Umsetzung der Entscheidungen und in die Leistungserbringung angestrebt“ (Blanke et al. 2000, S. 99). „Ko-Produktion“ ist somit eine der zentralen Programmformeln des aktivierenden Staates, die allerdings unterstellt, 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 für verantwortliches Handeln fehlen: „Sie überfordert die Handelnden, verlangt von ihnen Formen der Selbstaktivierung und des übergebührlischen 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, S. 7).

Mit der Betonung der Ko-Produktion zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern wird das makropolitische Thema des „aktivierenden Staates“ mikropolitisch gewendet in die Frage, auf welche Weise die verschiedenen Akteure der Leistungserbringung zusammenwirken und vor allem, wie die Position der Leistungsberechtigten gewichtet wird. Diese stellen als Ko-Produzenten den Dreh- und Angelpunkt der sozialstaatlichen Leistungskette dar und müssten somit unter dem Aspekt der Schaffung bzw. Stärkung von Verantwortungspotenzialen konzeptionell und faktisch aufgewertet werden. Denn die Ko-Produzenten von Wohlfahrtsleistungen sind nicht allesamt in gleicher Weise in der Lage, aus eigener Kraft als solche aufzutreten. Soziale Ungleichheit äußert sich nicht zuletzt auch in den unterschiedlichen Chancen, die Unterstützungsleistungen des aktivierenden Staates partizipativ mitzugestalten. Die in der sozialpolitischen Diskussion der letzten Jahre häufig herausgestellte „Dienstleistungsperspektive“ beinhaltet

deshalb auch, die Voraussetzungen der Ko-Produktion sehr ernst zu nehmen und die Nutzer von Dienstleistungen in die Lage zu versetzen, sich als Ko-Produzenten zu verstehen und als solche zu agieren.

Wenn das SGB II inhaltlich zur Konkretion des „aktivierenden Staates“ beitragen will, muss es somit die Instrumente beibehalten, um Ko-Produktion gerade auch den Personen, die sich mit ihrer Produzentenrolle schwer tun, zu ermöglichen (Abschnitte 2 und 3). Geschieht dies nicht, droht Aktivierung umzuschlagen in soziale Ausgrenzung – eine Problematik, die sich in Staaten zeigt, die aktivierende Praktiken bereits vor geraumer Zeit eingeführt haben (Abschnitt 4).

## 2

### Aktivierung – der „Lehrplan“ des SGB II

Das SGB II verschmolz die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Arbeitslosenhilfe zu einer Leistung (Arbeitslosengeld II) und steht explizit im Kontext der Reformagenda, mit der die rot-grüne Bundesregierung

Claus Reis, Prof. Dr., Fachhochschule Frankfurt am Main, Fachbereich Soziale Arbeit und Pflege. Geschäftsführender Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalentwicklung (ISR). Arbeitsschwerpunkte: Organisation sozialer Dienste, Arbeitsmarktpolitik, kommunale Sozial- und Bildungspolitik, Case Management. e-mail: clreis@aol.com

versuchte, den politischen Diskurs über den aktivierenden Staat in Rechtsvorschriften zu konkretisieren. So heißt es in der Begründung zum § 1 SGB II: „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“ (Fraktionen 2003, S. 50).

Auch wenn man sich über die Bedeutung der Sanktionen nicht täuschen darf, die im Gesetz selbst einen breiten Raum einnehmen („Fordern“), liegt dessen innovatives Potenzial im individualisierenden Duktus des „Förderns“. Die Leistungen sollen der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit dienen und hierzu sollen sie auf die individuelle Situation der Hilfesuchenden zugeschnitten sein. Die Hilfesuchenden sind – das ist der Sinn der Eingliederungsvereinbarung – aktiv in die Ausgestaltung der Hilfe einzubeziehen, die damit ein deutlich produktives Element aufweist.

Kernstück des SGB II sind deshalb die Regelungen zu den Eingliederungsleistungen (§§ 14 bis 16 SGB II). Hier wird der „Grundsatz des Förderns“ als Gegenstück zu dem in § 2 SGB II formulierten Grundsatz des Forderns konkretisiert. Den Hilfeberechtigten soll umfassende Unterstützung bei der Eingliederung in Arbeit gewährt werden: Für die Eingliederung in Arbeit können besondere Leistungen<sup>1</sup> erbracht werden, bei der Entscheidung über die Hilfe ist aber zwingend die je spezifische Situation der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen. Um diesen Auftrag zu realisieren, ist die intensive Aufklärung der individuellen Bedarfslage und darauf aufbauend eine umfassende Unterstützung der Hilfesuchenden erforderlich. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu: „Dies bedeutet mehr als das Beraten und Vermitteln. Die Agentur für Arbeit hat alle Einflussfaktoren für die berufliche Eingliederung zu berücksichtigen und alle erforderliche Unterstützung zu geben, die sich mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit vereinbaren lässt. Hierzu gehört bei Bedarf auch die intensive Betreuung“ (Fraktionen 2003, S. 54).

Kerninstrument aktiv kooperativer Eingliederungsbemühungen, die durch den „persönlichen Ansprechpartner“ eingeleitet und weitergeführt werden, ist die „Eingliederungsvereinbarung“ nach § 15

SGB II. Sie stellt einen rechtlich bindenden öffentlich-rechtlichen Vertrag dar, d.h. sie erzeugt für beide Seiten „Bindungswirkung an die vertraglichen Leistungszusagen in dem Umfang, den sie in der Eingliederungsvereinbarung zugestanden haben“ (Münder et al. 2005, S. 185). Auf Seiten der Hilfeberechtigten werden „Obliegenheiten“ festgehalten, auf Seiten des Leistungsträgers werden die konkreten Eingliederungsleistungen aufgeführt, die die Erwerbsfähigen erhalten sollen.

Auch wenn der § 15 SGB II im Gegensatz beispielsweise zum § 36 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) das Verfahren der Hilfeplanung nicht explizit gesetzlich regelt, leitet sich aus der rechtlichen Natur der Eingliederungsvereinbarung ein zentraler Grundsatz im Hinblick auf die konkrete Gestaltung ab: Es muss ein „konsens- und am Eingliederungsziel orientierter Prozess“ eingeleitet werden (Münder et al. 2005, S. 186), um überhaupt von „Vertragsfreiheit“ sprechen zu können. Diese ist nämlich durch den sanktionsbewehrten Kontrahierungszwang nach § 2 Abs.1 Satz 2 SGB II bereits eingeschränkt und kann nicht durch ein einseitiges Verdict gänzlich aufgelöst werden.

Wenn die Vermittlung von Eingliederungsleistungen den vorgängigen Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung voraussetzt, die die individuelle Situation der Hilfesuchenden berücksichtigt, macht dies den Einsatz kompetenten und qualifizierten Personals erforderlich – gerade angesichts der an die Eingliederungsvereinbarung geknüpften Rechtsfolgen: Verstoßen die Leistungsberechtigten gegen Festlegungen, die in der Eingliederungsvereinbarung getroffen wurden, nehmen sie z. B. eine Arbeitsgelegenheit nicht an oder legen nicht die geforderte Anzahl von Bewerbungen vor, kann ihnen die materielle Hilfe erheblich gekürzt oder – bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen – ganz versagt werden.

Die Eingliederungsvereinbarung bringt den Grundgedanken des aktivierenden Staates zum Ausdruck: Sie ist kein einseitiger Verwaltungsakt, sondern ein Vertrag, eine beiderseitige Willensäußerung, die auf Leistung und Gegenleistung basiert. Die Vertragsfigur unterstellt allerdings auch, dass sich beide Vertragspartner „auf gleicher Augenhöhe“ begegnen, d.h. Machtunterschiede für das Vertragsverhältnis keine Rolle spielen. Zeigt sich bereits durch den gesetzlich verordneten Kontrahierungszwang

das Kontrafaktische dieser Unterstellung, so erweist sich auch immer wieder empirisch, dass viele Leistungsberechtigte durch ihre materielle Situation und eventuell weitere psychische, physische und soziale Problemlagen in ihrer Autonomie soweit eingeschränkt sind, dass sie nur sehr begrenzt in der Lage sind, ihren „freien Willen“ zu artikulieren oder sich gar in Verhandlungen zu behaupten.

Somit gilt, was für die Übernahme von Eigenverantwortung generell gilt, gerade für den Bereich des SGB II: Zunächst müssen die Leistungsberechtigten in die Lage versetzt werden, wirklich als Vertragspartner im Sinne des Gesetzes aufzutreten, bevor ihnen abverlangt werden kann, eigenverantwortlich zu handeln. Die Aufgabe, dies zu realisieren, fällt dem Fallmanagement zu.

## 3

### Fallmanagement: Anspruch und Ausgestaltung

Im Entwurf des SGB II findet sich in der Gesetzesbegründung eine klare Aussage im Hinblick auf den individuellen Zuschnitt und die leistungssteuernde Funktion des Fallmanagements: „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“ (Fraktionen 2003, S. 44).

Nach dem allgemeinen fachlichen Selbstverständnis (Deutscher Verein 2004; BA 2004; Reis et al. 2006), auf das die zitierte Gesetzesbegründung anspielt, besteht Fallmanagement aus der Integration einzelfallbezogener Prozessschritte (Erstberatung, Assessment, Zielvereinbarung,

<sup>1</sup> Das SGB II sieht in § 16 Abs. 1 zum Beispiel Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen bis hin zu überbetrieblicher Ausbildung vor, der § 16 Abs. 2 ermöglicht „flankierende Maßnahmen“, wie Sprachkurse, Praktika, aber auch Beratungsangebote.

Hilfeplanung, Leistungssteuerung) und der „Systemintegration“, d.h. einer Kombination von einzelfallübergreifenden Planungs- und Steuerungselementen (z. B. Bedarfs- und Bestandsanalyse, darauf aufbauend Angebotsplanung und Angebotssteuerung). Wenn Fallmanagement als Handlungskonzept zur Realisierung der Zielsetzungen des SGB II eingesetzt werden soll, müssen somit die Voraussetzungen zur Realisierung dieser genannten Elemente gegeben sein.

Damit Hilfeangebote zur Deckung individuellen Hilfebedarfs geplant und gesteuert werden können, muss zunächst eine Vorbedingung erfüllt sein, die alles andere als trivial ist: Die jeweilige individuelle Bedarfslage muss bekannt sein. Dies bedeutet, dass dem Prozessschritt der Erfassung von Problemlagen („Assessment“) im Rahmen des Fallmanagements zentrale Bedeutung zukommt, wie gerade in der Fachliteratur der Länder, die seit Jahren Fallmanagement in der individuellen Beschäftigungsförderung einsetzen, hervorgehoben wird (Thompson/Mikelson 2001).

Der Prozessschritt „Assessment“ beinhaltet eine ausführliche Befragung der Arbeitslosen über deren Vermittlungshemmnisse, ihre Versorgungsdefizite und -wünsche sowie über eventuell vorhandene Bewältigungsressourcen. Hierher gehört die Analyse der Stärken und Schwächen in Bezug auf den Arbeitsmarkt, aber auch die Beschäftigung mit psychischen, physischen und sozialen Problemlagen (z. B. Suchterkrankungen). Die erhobenen Daten dienen dann der Entwicklung von Hypothesen über individuell vorliegende Probleme und Bedarfe, deren Genese und die Ressourcen und Hilfsangebote zur Bedarfsdeckung. Ein solches Assessment setzt ein vertrauensvolles Verhältnis voraus, geht es doch um die Offenbarung teilweise sehr persönlicher Informationen. Es ist kaum zu erwarten, dass eine solche Offenbarung anders als freiwillig erfolgen wird. Zudem ist auch unter datenschutzrechtlichen Aspekten ein solches Assessment nur mit Zustimmung der Hilfeberechtigten zulässig (Stahlmann 2006).

Die Qualität des Assessments ist das zentrale Thema einer Studie, die von den amerikanischen Autorinnen *Terri Thompson* und *Kelly Mikelson* (2001) veröffentlicht wurde. Sie unterscheiden zwischen einem auf statistischen Verfahren aufbauenden „Profiling/Screening“ als einer Form des Erkennens von Hinweisen auf be-

stimmte Sachverhalte (z. B. Qualifikationsdefizite oder Suchterkrankungen) und individuell ansetzendem „Assessment“ als spezifischem Verfahren, Vermittlungshemmnisse fundiert zu identifizieren (Thompson/Mikelson 2001, S. 9). Die Autorinnen zeigen, dass Letzteres nur dann gelingen kann, wenn eine vertrauensvolle Atmosphäre geschaffen ist. Da der Aufbau von Vertrauen auch ein Resultat der jeweils aufgewandten Zeit ist, waren früh ansetzende schematisierte Profiling-Verfahren nur bedingt geeignet bzw. wirkten selektiv zu Ungunsten von Personen mit besonderen Schwierigkeiten.

Ohne ein gründliches Assessment ist Fallmanagement zumindest für solche Personen kein effektives Instrument, die so gravierende persönliche physische, psychische oder soziale Probleme haben, dass ihre Handlungsautonomie eingeschränkt ist. Das muss jedoch nicht bedeuten, dass diese Personen im rechtlichen Sinne geschäftsunfähig sind bzw. als geschäftsunfähig erklärt werden müssen. Wird – wie im Handlungskonzept „beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“ – der Einsatz des Konzepts für einen Personenkreis reserviert, der in der Regel mehr als drei voneinander unabhängige Problemlagen aufweist (BA 2004), dessen Handlungsautonomie also erheblich eingeschränkt sein dürfte, liegt nahe, dass der Übergang in dieses Fallmanagement nicht ohne ausdrückliche Willenserklärung der Arbeitslosen realisiert werden kann. Ziel des Fallmanagements ist es dann, unter Einsatz der Hilfen Dritter die Handlungsautonomie ihrer Klientel soweit wiederherzustellen, dass die substanzielle Grundlage für Eingliederungsvereinbarungen und damit die Übernahme von Eigenverantwortung geschaffen wird.

Über weite Strecken folgt die Praxis des Fallmanagements in Deutschland dieser Erkenntnis jedoch nicht. Vielmehr wird häufig versucht, die „Mitwirkung“ am Fallmanagement unter Hinweis auf Sanktionsmöglichkeiten zu erzwingen, d.h. hoheitliche Befugnisse als „Deckungsreserve“ für die Aktivierung einzusetzen, wenn diese mit anderen Mitteln nicht (mehr) realisierbar erscheint. Gestützt wird diese Praxis durch die Regelung im § 31 SGB II, nach der die Weigerung, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, oder ein Verstoß gegen Obliegenheiten, die in einer Eingliederungsvereinbarung festgelegt wurden, ohne Ermessensspielraum der persönli-

chen Ansprechpartner Sanktionen nach sich ziehen. Hier zeigen sich die praktischen Folgen der Fiktion, beide Vertragspartner verfügten über Handlungsautonomie, die sie für die Folgen ihres Tuns voll verantwortlich sein lässt.

In Deutschland liegen bisher jedoch nur wenige praktische Erfahrungen darüber vor, wie die durch das Gesetz geschaffenen Möglichkeiten der Aktivierung genutzt werden können. So bleibt zunächst im Dunkeln, welche Auswirkungen der sanktionsbewehrte Appell des Gesetzgebers an die „Eigenverantwortung“ der Leistungsberechtigten vor allem in den Fällen hat, in denen die Adressatinnen und Adressaten des Appells in ihrer Handlungsautonomie eingeschränkt sind, d.h. nicht als Vertragspartner im eigentlichen Sinne auftreten können.

Aus diesem Grunde ist es sinnvoll, Erfahrungen aus Ländern auszuwerten, die bereits seit Jahren mit unterschiedlichen Instrumenten der „Aktivierung“ experimentieren und auch Konsequenzen aus negativen Ergebnissen gezogen haben. Dies soll im Folgenden am Beispiel der USA geschehen, da hier einschlägige empirische Studien zur diskutierten Thematik vorliegen.

## 4 Erfahrungen aus den USA

Die Reform des Fürsorgesystems in den USA wurde bereits 1996 vollzogen, sodass empirisch fundierte Aussagen über ihre Folgen möglich sind.<sup>2</sup> Die Grundphilosophie der Fürsorgereform bestand darin, die „Abhängigkeit“ von Familien Alleinerziehender von der Sozialhilfe dadurch zu vermeiden, dass die Eltern (fast durchweg Mütter) lernen, sich entweder durch eigene Arbeit selbst zu reproduzieren oder ihre Arbeitsfähigkeit gezielt aufzubauen.

<sup>2</sup> Die Reform betraf nur eines der Elemente des Fürsorgesystems, die so genannte AFDC (Aid for Families with Dependent Children) – ein Programm zur Unterstützung minderjähriger Kinder und ihrer Eltern, meist alleinstehende Mütter. AFDC wurde auf Bundesebene mit dem PRWORA – „Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act“ ersetzt durch eine neue, zeitlich befristete Leistung, die TANF (Temporary Assistance to Needy Families), die sich an die gleiche Zielgruppe richtet.

#### 4.1 GESETZLICHE FÖRDERUNG VON FÜRSORGEEMPFÄNGERINNEN

Wichtige Eckpunkte des Gesetzes sind (Wiseman 2001):

- Die bisherige zentrale materielle Leistung zur Deckung des Lebensunterhaltes wird durch eine neue Leistung ersetzt, bei der die Gesamtbezugsdauer zeitlich begrenzt ist. Die Befristung beträgt maximal fünf Jahre, kann auf der Grundlage einzelstaatlicher Regelungen aber unterschritten werden.
- Der bisher bestehende Rechtsanspruch auf materielle Hilfe fällt weg zu Gunsten von Unterstützungsleistungen (Dienstleistungen, Arbeitsangebote), die möglichst rasch den Weg in die Unabhängigkeit von Sozialhilfe bahnen sollen.
- Die Bundesstaaten und die lokalen Akteure erhalten weitgehende Gestaltungskompetenzen im Hinblick auf das Leistungsangebot, die Organisationsformen und die Leistungsprozesse.
- Auf der Ebene der Bundesstaaten und der Landkreise (Counties) werden verstärkt Beratungsleistungen und Arbeitsangebote ausgebaut. Die Entscheidungskompetenz des Personals der Fürsorgebehörden bzw. der mit der Gewährung von Dienstleistungen beauftragten nichtstaatlichen Organisationen nimmt deutlich zu.
- Kern der Reform ist die Einführung einer Arbeitspflicht, die bereits einsetzt, wenn das neugeborene Kind drei Monate alt ist. Der Bezug materieller Leistungen ist gegenüber der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit deutlich subsidiär; dabei überwiegt die Beschäftigungsorientierung gegenüber einer Ausbildungsorientierung (Peck 2001).

Bestehen Hindernisse, der Arbeitspflicht nachzukommen, setzt ein Unterstützungssystem ein, sodass – programmatisch – der Bezug materieller Hilfe vermieden werden kann. Auch das amerikanische Konzept steht somit im Kontext des Diskurses um den „aktivierenden Staat“.

Grundsätzlich können drei Gruppen von Hindernissen, eine Arbeit aufzunehmen, unterschieden werden:

- durch entsprechende Unterstützungsleistungen kurzfristig zu beseitigende Hindernisse wie Kinderbetreuung oder fehlende Mobilität;
- Hindernisse, die beseitigt oder zumindest in ihren Auswirkungen abgemildert

werden können, auch wenn es einige Zeit und Anstrengungen kosten kann (Suchterkrankungen, Analphabetismus, fehlende Grundqualifikationen, mangelnde Sprachkenntnisse, Straffälligkeit, Erfahrung häuslicher Gewalt);

- Hindernisse, die dauerhaft sind und die Aufnahme einer regulären Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt verhindern (schwere körperliche und geistige Behinderungen).

Nach offiziellen Statistiken weisen 40 % der Empfängerinnen der zentralen Leistung zum Lebensunterhalt zumindest eines dieser Hemmnisse auf, 20 % sogar mehrere (US General Accounting Office 2000). Andere US-weite Untersuchungen geben ein drastischeres Bild und ermöglichen zudem einen Blick auf die Entwicklung im Zeitverlauf (Zedlewski/Loprest 2001): 1997 (78 %) wie auch 1999 (80 %) hatte die überwiegende Mehrzahl der Hilfeempfängerinnen zumindest ein Vermittlungshemmnis, 45 % (1997) bzw. 40 % (1999) hatten zwei und mehr Barrieren. In der besonders belasteten Gruppe zeigt sich eine deutliche Problemverschärfung: 52 % der Personen mit zwei und mehr Hindernissen bezogen die gesamte Zeitdauer über (1997–1999) Fürsorgeleistungen, während dies bei den Personen ohne Hindernisse nur 16 % waren. Als besonders gravierend erwiesen sich Schulabbruch (= mangelnde Qualifikation) und gesundheitliche Probleme.

#### 4.2 NEGATIVE SELEKTION BESONDERS GEFÄHRDETER PERSONEN

Doch nicht alle Vermittlungshemmnisse sind so offensichtlich, dass sie ohne Weiteres durch die Fallmanager erfasst werden könnten. Regionale Studien, die auch verdeckte Problemlagen wie z. B. Depressionen oder Gewalterfahrungen in Ehe und Familie erhoben haben, weisen auf z. T. gravierende Problemkonstellationen bei den Leistungsbezieherinnen hin. Nach der „Women's Employment Study“, einer Panel-Untersuchung, die im Staat Michigan seit 1997 durchgeführt wird, wiesen 1999 nicht 45 %, sondern 65 % aller und 91 % der aktuell nicht arbeitenden Fürsorgeempfängerinnen zwei oder mehr Hemmnisse auf. Besonders hervorgehoben werden: schlechte Schulbildung (29,8 %), fehlende Mobilität (29,8 %), gesundheitliche Probleme (21 %) und geringe berufli-

che Qualifikationen (20,4 %) (Danziger 2001).

Ohne Fürsorgebezug und ohne Arbeit – hier handelt es sich offenbar um eine Gruppe von Hilfeempfängerinnen, die entweder als Folge von Sanktionen oder durch Erreichen des „time-limits“ keine materiellen Leistungen mehr beziehen. Auch wenn die US-weit erhobenen Daten mit Vorsicht zu behandeln sind, zeigen sie doch deutlich, dass die Personen, die aus dem Bezug materieller Leistungen ausgeschieden sind, eine besonders hohe Problemkumulation aufweisen: Hier haben nicht „nur“ 45 %, sondern 51,6 % mehr als zwei Vermittlungshemmnisse (Zedlewski/Loprest 2001, S. 320).

Detaillierte Erkenntnisse über diese Personen liefert eine Studie, die die Lage der Armutbevölkerung in drei Großstädten (Boston, Chicago, San Antonio) untersuchte (Cherlin et al. 2001). Die Autoren stellen fest, dass die Personen, die Sanktionen erfuhren, in einigen relevanten Lebensbereichen deutlich schlechter gestellt waren als andere LeistungsempfängerInnen: Sie hatten eine schlechtere Schulbildung, eine schlechtere Gesundheit, schlechtere Transportmöglichkeiten, verfügten über weniger Kommunikationsmöglichkeiten (z. B. Telefon), konsumierten häufiger Drogen und lebten in schlechteren Wohnverhältnissen (Cherlin et al. 2001, S. 5).

Vergleicht man hiermit die Gründe, die für die Sanktion angegeben wurden, dann zeigt sich ein interessantes Muster. 32 % der Leistungsempfängerinnen wurden sanktioniert, weil sie Vereinbarungen oder Termine nicht einhielten, 21 %, weil sie Unterlagen nicht oder zu spät brachten, dagegen nur 12 %, weil sie Arbeit verweigerten (Cherlin et al. 2001, S. 4). Sanktionsgrund ist somit schwerpunktmäßig eine „Kommunikationsstörung“, die nicht als Indiz für Hilfebedürftigkeit, sondern als „Verweigerung“ verstanden und behandelt wurde. Cherlin et al. folgern hieraus: „Der Mangel an Einhaltung von Programmregeln deutet manchmal auf weitere Schwierigkeiten hin, die eine Fürsorgeempfängerin dabei haben mag, die miteinander verbundenen Aufgaben zu bewältigen, Kinder großzuziehen, einen Haushalt zu führen und am Arbeitsleben teilzunehmen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass Wohlfahrtsbehörden Fälle der Nichteinhaltung als Möglichkeiten benutzen könnten, um besser herauszufinden, welche Klienten mit

größeren Anforderungen in der oben beschriebenen Art konfrontiert sind. Solche Familien könnten dann von höherer Aufmerksamkeit oder schnelleren Interventionen profitieren. Wenn Sanktionen verhängt werden, könnten manche der besonders gefährdeten Familien eine größere Unterstützung dabei einfordern, zurück auf einen Weg zu finden, der ein Einhalten der Regeln ermöglicht" (Cherlin et al. 2001, S. 6; Übers.: Autor).

### 4.3 LÖSUNGSANSÄTZE

Die Gruppe von FürsorgeempfängerInnen, die schwere Vermittlungshemmnisse aufweisen und die – teilweise als Folge dieser Vermittlungshemmnisse – verstärkt langfristig Sozialhilfe beziehen und damit Gefahr laufen, das „time-limit“ der grundsätzlich befristeten Leistung zu erreichen oder AdressatInnen von Sanktionen sind, ist recht gering. Dennoch sind spezielle Aktivitäten für diese Personengruppe eher selten. Grundsätzlich bleiben den einzelnen Staaten vier Wege offen, wie mit den genannten Personengruppen umgegangen werden kann:

- Sie machen von der Möglichkeit Gebrauch, sie von der Verpflichtung zur Arbeit freizustellen (dies geht für maximal 20 % der HilfeempfängerInnen);
- sie tun nichts und warten, dass sich „das Problem von selbst erledigt“, d.h. sich die Zahl der LeistungsempfängerInnen durch Erreichen von „time-limits“ und als Folge von Sanktionen weiter reduziert;
- sie schalten Spezialdienste ein (s.u.);
- sie legen spezielle Programme für diese Personengruppen auf, in denen sie umfassende Hilfe bekommen (z. B. in Chicago, in Maryland, Iowa, Ohio und Tennessee, (Zedlewski/Loprest 2001; Sweeney et al. 2000).

Das grundsätzliche Problem besteht darin, dies zeigen auch die oben zitierten Untersuchungen, dass Vermittlungshemmnisse erst einmal als solche erkannt werden müssen. Dies stellt hohe Anforderungen an das Assessment oder erfordert eine strukturell veränderte Sichtweise von Sanktionen: (Scheinbare) Verweigerung muss als Problemanzeige und nicht als „Renitenz“ verstanden werden.

Allerdings entspricht auch in den USA die Praxis nicht immer dieser Forderung. Häufig werden Vermittlungshemmnisse

über standardisierte Interviews zu identifizieren versucht, die nicht geeignet sind, „versteckte Probleme“, wie Erfahrungen mit häuslicher Gewalt oder psychische Krankheiten, zu erkennen. Das enge Zeitbudget und die mangelnde Erfahrung vieler Fallmanager führt dann dazu, dass bestimmte Personengruppen keine oder nur unzureichende Hilfe erfahren. Hierzu ein einschlägiger Kommentar: „Ein großer Teil der Probleme im Umgang mit „schwer Vermittelbaren“...liegt nicht darin, dass die Charakteristika der Hilfesuchenden sie anhaltend zu schwierigen Individuen machen, sondern dass die Angebote der workfirst-Programme nicht an ihren Bedürfnissen orientiert sind“ (Danziger/Seefeldt 2002, S. 80).

Insgesamt stellten auch 2002 spezielle Angebote für die genannte Personengruppe eher die Ausnahme als die Norm dar (Pavetti 2002, S. 138). „Case Worker“ haben nur in etwa der Hälfte der Staaten die Möglichkeit, Unterstützung zu gewähren oder zu vermitteln, bevor ein Versuch mit einer Jobvermittlung gestartet wurde (Burt 2002). Erst dessen Scheitern löst (meistens) Hilfeangebote aus – offenbar (dies zeigt die Studie von Cherlin et al. 2001) aber nur dann, wenn die Klientinnen trotz des Scheiterns weiter kooperativ sind. Pavetti (2002, S. 139) schreibt zu diesem Themenkomplex bilanzierend: „Obwohl neuere und effektivere Programme entwickelt oder bestehende Herangehensweisen erfolgreich verändert wurden, sollten wir bescheidene Erwartungen in Bezug auf die Möglichkeiten haben, Wohlfahrtsrezipienten bei ihren ernststen Problemen zu helfen, in die Arbeitswelt einzutreten“.

Allerdings gibt es einige Beispiele, die lehrreich sein können.

15 bis 30 % der Frauen, die in den USA Sozialhilfe beziehen, sind Opfer häuslicher Gewalt, allerdings offenbart dies nur eine Minderheit (30 % der Betroffenen) den Fallmanagern (Sweeney et al. 2002). Diese wiederum haben meist nicht die Ausbildung, selbst Probleme zu erkennen oder Frauen zu ermutigen, offen über ihre Probleme zu sprechen. Aber selbst wenn Letzteres geschieht, erhalten die Frauen nur selten spezielle Unterstützung. Aus diesem Grund haben einige Staaten das Hilfesystem für Frauen mit Gewalterfahrung systematisch ausgebaut. Hintergrund ist die „Family Violence Option“, ein Bestandteil des Fürsorgegesetzes, die Einzelstaaten ermuntert, Programme für diese Zielgrup-

pe aufzulegen bzw. betroffene Frauen von Arbeitsobliegenheiten freizustellen. Besonders wichtig ist eine breite Sensibilisierung aller Personen, die in der Sozialhilfe Leistungen anbieten, damit Probleme frühzeitig erkannt werden können – ein Weg der z. B. in Rhode Island beschritten wurde (Sweeney et al. 2000, S. 47f.). Daneben hat es sich bewährt, entweder SpezialistInnen fallweise zur Unterstützung hinzuzuziehen (wie in Iowa, Nevada, Utah und Vermont) oder ein spezialisiertes, zielgruppenbezogenes Case Management durch spezielle Dienste anzubieten („domestic violence agencies“).

Einige Staaten griffen auch den Gedanken auf, dass die Kooperationsprobleme, die zu Sanktionen führen können, Indikatoren für besonderen Hilfebedarf darstellen (zum Folgenden vgl. Goldberg/Schott 2000), und sehen Beratungsgespräche vor („pre-sanction-reviews“), die der intensiven Aufklärung über die Obliegenheiten und die Folgen der Verweigerung dienen sollen (vgl. Beispiele aus Tennessee, Colorado, Pennsylvania). Diese Gespräche werden von Trägern angeboten, die nicht Teil der Verwaltung sind und zum Teil Hausbesuche durchführen, um die Klientel besser erreichen zu können. Insbesondere in Philadelphia wurden gute Erfolge mit dieser Interventionsform erzielt: Bei 82 % der Familien, die vom Programm erfasst wurden, konnten Sanktionen abgewendet werden.

Auch wenn es sich um Ausnahmen handeln mag, kommt hier eine gegenüber dem „mainstream“ veränderte Haltung zum Ausdruck, von der die deutsche Praxis lernen kann: Sanktionen sind das „letzte Mittel“, das nur zur Anwendung kommt, wenn andere Interventionsformen nicht gegriffen haben. Die KlientInnen werden nicht als Objekte betrachtet, die über Sanktionen auf den „rechten Weg“ zu bringen sind, sondern als Subjekte, die wegen ihrer eingeschränkten Handlungsautonomie Gefahr laufen, an den Realitäten des „Workfare“ zu scheitern, und die deshalb besondere Unterstützung erhalten müssen.

## 5 Fazit

Die amerikanischen Erfahrungen zeigen, dass der Rückgriff auf Sanktionen in hohem Maße sozial selektiv erfolgt und somit genau das geschieht, was *Heidbrink* (2005)

befürchtet: Mit Zwang durchgesetzte „Eigungsverantwortung“ stellt nicht nur eine logische Paradoxie dar, sondern resultiert in ihrem Gegenteil: An die Stelle erhöhter Handlungsautonomie tritt eine Verschlechterung der Bedingungen, unter denen sich die Übernahme von Verantwortung realisieren ließe.

Allerdings zeigen die amerikanischen Beispiele auch Lösungsansätze. Wenn beim Verstoß gegen Vereinbarungen drohende Sanktionen nicht als Zeichen für Renitenz, sondern als Indikatoren für besondere Kooperationsprobleme bei den „Ko-Produzenten“ angesehen werden und damit intensivere Beratungsaktivitäten ausgelöst werden, ist das sicherlich ein Schritt in die

Richtung, zumindest ein Stück Handlungsautonomie zurückzugeben.

Wird Fallmanagement dazu eingesetzt, Personen in die Lage zu versetzen, Verantwortung für sich und ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu übernehmen, dann wird dies aber nicht ohne erheblichen Mitteleinsatz umzusetzen sein. Denn es erfordert Personal, das über hinreichende Kompetenz und Zeit verfügt, Motivation und Selbstvertrauen auch bei denen aufzubauen, die sich teilweise bereits aufgegeben haben. *Frank Nullmeier* schreibt hierzu: „Erzieherische Politik kann keine hinreichende Methode oder Technologie anbieten – wie Arbeitsmotivation zu erzeugen oder Arbeitsfähigkeit, wie erhöhtes Be-

mühen um Qualifikation oder Einsicht in politische Systemzwänge. Politik lässt sich ein auf kommunikative Beziehungen wie z. B. die zwischen Fallmanagern und Klienten, die undurchschaubar sind und fallweise hohe Kosten mit sich bringen.“ (*Nullmeier* in diesem Heft, S. 177).

Daran, ob ein Verständnis für die Komplexität der individuellen Problemlagen von Langzeitarbeitslosen entwickelt wird und in der Folge die benötigten finanziellen Mittel aufgebracht werden, wird sich zeigen, ob das Konzept des „aktivierenden Staates“ im Bereich des SGB II mehr ist als ein ideologieträchtiges Programm ohne reale Substanz.

## LITERATUR

**BA – Bundesagentur für Arbeit** (2004): Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“, Nürnberg

**Burt, M.** (2002): The „Hard-to-Serve“: Definitions and Implications, in: Weil, A./Feingold, K. (eds.): *welfare Reform. The Next Act*, Washington D. C., S. 163–178

**Blanke, B./Brandel, R./Hartmann, A./Heinze, R. G./Hilbert, J./Lamping, W./Naegele, G./Schridde, H./Stöbe-Blossey, S./von Bandemer, St.**

(2000): *Sozialstaat im Wandel. Wissenschaftliche Eingangsuntersuchung für das Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf

**Cherlin, A./Burton, L./Francis, J./Henrici, J./Lein, L./Quane, J./Bogen, K.** (2001): Sanctions and Case Closings for Noncompliance: Who Is Affected and Why, in: *Welfare, Children & Families. A Three City Study*, Policy Brief 01-1

**Danziger, S.** (2001). Comment on Zedlewski, S. R./Loprest, P. (2001). Will TANF Work for the Most Disadvantaged Families?, in: Blank, R./Haskins, R. (eds.): *The New World of Welfare*, Washington D. C., S. 328–334

**Danziger, S./Seefeldt, K.** (2002): Barriers to employment and the “hard to serve”: Implications for services, sanctions, and time limits, in: *Focus 1*, Special Issue. <http://www.ssw.umich.edu/poverty/foc221-part3-danziger.pdf>.

**Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge** (2004): Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Qualitätsstandards für das Fallmanagement, in: *NDV 5*, Frankfurt am Main, S. 149–153

**Fraktionen SPD und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN** (2003): Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2003, BT-Drucksache 15/1516

**Goldberg, H./Schott, L.** (2000): A Compliance-oriented Approach to Sanctions in State and County TANF Programs, Center on Budget and Policy Priorities, Washington D. C.

**Heidbrink, L.** (2005): Suche nach Verantwortung. Die kulturellen Voraussetzungen der Verantwortungsgesellschaft, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, (Manuskript)

**Münder, J./Armborst, Ch./Berlit, U.-D./Birk, U. A./Brühl, A./Brünner, F./Conradis, W./Hofmann, A./Niewald, S./Schoch, D.** (2005): *SGB II. Grundsicherung für Arbeitssuchende – Lehr- und Praxiskommentar*, Baden-Baden

**Pavetti, L.** (2002): Helping the Hard-to-Employ, in: Sawhill, I.; Weaver, R./Haskins, R.; Kane, A. (eds.): *welfare Reform and Beyond. The Future of the Safety Net*, Washington, S. 135–142

**Peck, J.** (2001): *Workfare States*. New York, London.

**Reis C./Brülle, H./v. Freyberg, Th./Hobusch, T./Kinstler, H./Reinmüller, R./Wende, L.** (2006): *Case Management mit Arbeitslosen*, Frankfurt am Main (im Erscheinen)

**Stahlmann, G.** (2006): Sozialdatenschutz bei Eingliederung nach dem SGB II. Rechte der Betroffenen bei Profiling, Tests, ergänzenden Hilfen und Mitteilungen zwischen Maßnahmeträgern und Sozialleistungsträgern, in: *info also 2*

**Sweeney, E./Schott, L./Lazere, E./Fremstad, S./Goldberg, H./Guyer, J./Super, D./Johnson, C.** (2000): *Windows of Opportunity. Strategies to Support Families Receiving Welfare and Other Low-Income Families in the Next Stage of Welfare Reform*, Center on Budget and Policy Priorities, Washington D. C.

**Thompson, T./Mikelson, K.** (2001): *Screening and Assessment in TANF/Welfare-to-Work*. [http://www.urban.org/pdfs/screening\\_and\\_assessment\\_TANF-WtW.pdf](http://www.urban.org/pdfs/screening_and_assessment_TANF-WtW.pdf)

**US General Accounting Office** (2000): *Welfare Reform: State Sanction Policies and Number of Families Affected*. GAO/HEHS-00-44, Washington D. C.

**Wiseman, M.** (2001): Making work for welfare in the United States. In: Lødemel, I.; Trickey, H. (eds.): „An offer you can't refuse“, *Workfare in international perspective*. Bristol, S. 215–249

**Zedlewski, S. R./Loprest, P.** (2001). Will TANF Work for the Most Disadvantaged Families?, in: Blank, R./Haskins, R. (eds.): *The New World of Welfare*, Washington D. C., S. 311–328