



Soziologisches Forschungsinstitut e.V.

IAB-Projekt Nr. 823
Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II (Konzeptstudie)
nsDL-Kon
Forschungsbericht

Volker Baethge-Kinsky

Peter Bartelheimer

Jutta Henke

Rainer Land

Andreas Willisch

Andreas Wolf

Göttingen, Oktober 2006

Inhalt

I. Berichtsband

Redaktionelle Vorbemerkung

1.	Zur Konzeptstudie	1
1.1	Untersuchungsziel	1
1.2	Bericht	2
1.3	Projektteam	3
1.4	Dank	4
2.	Neue arbeitsmarktnahe Dienstleistungen als Untersuchungsgegenstand	5
2.1	Fallbearbeitung nach SGB II – Funktionen und Bestandteile	6
2.1.1	Fallbearbeitung als Suchbegriff	6
2.1.2	Arbeitsmarktnahe Dienstleistungen nach SGB II	8
2.2	Forschungslage und theoretische Konzepte	15
2.2.1	Forschungslage zu Dienstleistungen am Arbeitsmarkt	15
2.2.2	Dienstleistungstheoretische Vorüberlegungen und Konzepte	20
3.	Einbezogene Träger der Grundsicherung	28
3.1	Anlage der Organisationsbeschreibungen	28
3.1.1	Geschäftsmodelle in der Grundsicherung für Arbeitsuchende als Forschungsgegenstand	28
3.1.2	Organisation als Setting für die Fallbeobachtung	31
3.1.3	Die drei Standorte im Überblick	35
3.2	Grundsicherungsträger X	37
3.2.1	Basisinformationen zur Gebietskörperschaft X	37
3.2.2	Basisinformationen zur Organisationseinheit X	38
3.2.3	Verlaufs- und Arbeitsorganisation in der Fallbearbeitung	44
3.2.4	Rahmenbedingungen fallbezogener Abläufe in X	49
3.3	Grundsicherungsträger Y	56
3.3.1	Basisinformationen zur Gebietskörperschaft Y	56
3.3.2	Basisinformationen zur Organisationseinheit Y	57

III

3.3.3	Verlaufs- und Arbeitsorganisation in der Fallbearbeitung	61
3.3.4	Rahmenbedingungen fallbezogener Abläufe in Y	68
3.4	Grundsicherungsträger Z	73
3.4.1	Basisinformationen zur Gebietskörperschaft Z	73
3.4.2	Basisinformationen zur Organisationseinheit Z	75
3.4.3	Verlaufs- und Arbeitsorganisation in der Fallbearbeitung	81
3.4.4	Rahmenbedingungen fallbezogener Abläufe	87
4.	Fälle und Fallbeobachtung	95
4.1	Zugang zur Fallbearbeitung in den Organisationseinheiten	95
4.1.1	Zugang zur Organisationseinheit	95
4.1.2	Zugang zu den Fachkräften	96
4.1.3	Zugang zu den Adressatinnen	97
4.1.4	Anonymität und Datenschutz	99
4.2	Realisierte Fallbeobachtungen	100
4.2.1	Unterschiedliche Beteiligung der Leistungsbereiche	100
4.2.2	Beobachtungsfälle	102
4.3	Fallbeobachtung – Methode und Probleme	105
4.3.1	Zur Methode der Fallbeobachtung	105
4.3.2	Probleme der Fallbeobachtung	106
4.4	Das realisierte Beobachtungsmaterial	109
4.5	Dokumentation und Auswertung	110
5.	Fälle und Fallbearbeitung im Verlauf	113
5.1	Beobachtungsfälle	113
5.2	Kontaktdichte	120
5.3	Problemstruktur	124
5.3.1	Wie arbeitsmarktnah ist die Fallbearbeitung?	125
5.3.2	Materielle Situation	130
5.3.3	Andere Probleme	134
5.4	Eingliederungsvereinbarungen und Sanktionen	137
5.4.1	Form der EinV an den drei Standorten	140
5.4.2	Inhalte der EinV in den Beobachtungsfällen	141
5.5	Fallbeteiligte	145

6.	Gesprächsanalysen zu Problemen der Fallbearbeitung	149
6.1	Explorativ und fragmentarisch – Gesprächsanalysen in dieser Studie	149
6.1.1	Vorgehensweise	149
6.1.2	Einschränkungen	151
6.2	Standardsequenzen	153
6.3	Effekte des Setting in der Fallbearbeitung	159
6.3.1	Wirkungen organisatorischer Bedingungen	160
6.3.2	Gesellschaftliche Bedingungen im Gespräch	168
6.4	Ausgewählte Probleme der Fallbearbeitung	173
6.4.1	Standardisierung	174
6.4.2	Aktivierung	188
6.4.3	Themen in der Fallbearbeitung	215
6.4.4	Arbeitsteilung	219
6.4.5	Rechtsförmigkeit	230
6.4.6	Fall oder fallbeteiligt – die Bedarfsgemeinschaft?	238
7.	Zwischenbilanz und Ausblick	245
7.1	Das Setting der Fallbearbeitung: Gemeinsamkeiten und Unterschiede	246
7.1.1	Gemeinsamkeiten	246
7.1.2	Unterschiede	247
7.2	Weiterführende Fragen	251
7.3	Konsequenzen für das Untersuchungsdesign einer Folgestudie	256
7.3.1	Fallbearbeitung lässt sich beobachten	256
7.3.2	Beobachtungs- und Projektzeitraum	256
7.3.3	Beobachtungsmethode	259
7.3.4	Dokumentation und Auswertung	265
7.3.5	Datenschutz	269
7.3.6	Team	270
7.3.7	Größe und Zusammensetzung der Stichprobe	271
7.3.8	Zur Reichweite des skizzierten Untersuchungsansatzes	273
8.	Literatur	275

Tabellen im Text

Tab. 4.2-1: Einbezogene Fachkräfte in Beobachtungsfällen	101
Tab. 4.2-2: Bearbeitungsstatus der Beobachtungsfälle	102
Tab. 4.2-3: Beobachtete Personen nach sozioökonomischen Merkmalen	103
Tab. 4.2-4: Personen in Beobachtungsfällen (Bedarfsgemeinschaft)	104
Tab. 4.2-5: Gender-Konstellationen in Beobachtungsfällen	104
Tab. 4.2-6: Erhobenes Gesprächsmaterial	110
Tab. 5.2-1: Zeitstruktur der Vorsprachen in Vermittlung / Fallmanagement im Beobachtungszeitraum	121
Tab. 5.2-2: Fälle nach Anzahl der Vorsprachen und durchschnittlichen Abständen in Tagen	122
Tab. 5.2-3: Anzahl, Frequenz, Dauer und Art von Vorsprachen	123
Tab. 5.3-1: Integrationsziele: Übereinstimmung Fachkraft/Adressatin	126
Tab. 5.3-2: Integrationsziele: Nicht anerkannte Integrationsziele/-vorschläge	127
Tab. 5.3-3: Erwerbsintegration nach Handlungsformen in der Fallbearbeitung	128
Tab. 5.3-4: Einkommensthemen in der Fallbearbeitung	131
Tab. 5.3-5: Wohnungsthemen in der Fallbearbeitung	132
Tab. 5.3-6: Andere Themen in der Fallbearbeitung	136
Tab. 5.4-1: Eingliederungsvereinbarung (EinV), Sanktionen	139
Tab. 5.5-1: Fallbeteiligte	148

Übersichten im Text

Übersicht 2.2-2: Beschäftigungsfähigkeit und arbeitsmarktnahe Dienstleistungen	26
Übersicht 3.1-1: Drei Standorte im Überblick	36
Übersicht 6.2-1: Standardsequenzen der Gesprächsorganisation	154
Übersicht 6.2-2: Organisation von Beziehung und Interaktion	155
Übersicht 6.2-3: Inhaltlich-thematische Organisation des Gesprächs	157
Übersicht 6.2-4: Organisation des Verfahrens	159

Abbildungen im Text

Abbildung 3.4-1: Skizze des Job Centers Erwachsene in Z	88
---	----

II. Anhang

Anlagen

A1	Infoblatt für Adressat/inn/en (anonymisiert)	4
A2	Einverständniserklärung	6
A3	Leitfaden für Datensammlung zur Organisation der Fallbearbeitung	8
A4	Gesprächsleitfaden für Grundinterview Adressat/in	11
A5	Gesprächsleitfaden für Grundinterview Fachkraft	13

Beobachtungsprotokolle

B1	Beobachtungsprotokoll FX1-1: „Sie sind ein absoluter Glückspilz!“	16
B2	Beobachtungsprotokoll FX2-1: „Ich schaffe das ganz gut. Aber es ist schon nicht so einfach.“	26
B3	Beobachtungsprotokoll FX3-1: „Ganz ehrlich, ADR-Schein und ich hab’n Job.“	34
B4	Beobachtungsprotokoll FX4-1: “Ich will da nicht mehr hin, ich gehe da nicht mehr hin.“	48
B5	Beobachtungsprotokoll FX5-1: „Bis jetzt hab’ ich ganz alleine gemacht.“	56
B6	Beobachtungsprotokoll FX6-1: „Wir drehen uns im Kreis.“	67
B7	Beobachtungsprotokoll FX7-1: „Froh, dass überhaupt irgendwo mal was geschieht“	74
B8	Beobachtungsprotokoll FX8-1: „Ich möchte gerne mitkriegen, dass Sie sich bewerben.“	83
B9	Beobachtungsprotokoll FY2-1: „Aber Ein-Euro-Job..., ich hätte gern eine richtige Arbeit.“	92
B10	Beobachtungsprotokoll FY3-1: „Nun machen Sie mir aber ein bisschen Angst.“	98
B11	Beobachtungsprotokoll FY4-1: „Wär nich schlecht, wenn’s ein Ein-Euro-Job wär.“	107
B12	Beobachtungsprotokoll FY5-1: „Arbeitslos, bin Hartz 4, drüber reden, reden, reden“	112
B13	Beobachtungsprotokoll FY13-1: „Mehr Druck vom Arbeitsamt“	118
B14	Beobachtungsprotokoll FZ1-1: „Ich bin ein bisschen dabei zu überleben.“	123

VII

B15	Beobachtungsprotokoll FZ2-1: „Das hat uns schon hart getroffen.“	131
B16	Beobachtungsprotokoll FZ3-1: „Ich werde nicht aufgeben.“	139
B17	Beobachtungsprotokoll FZ4-1: „Er ist ein Kunde von uns, ich habe noch mal nachgefragt.“	143
B18	Beobachtungsprotokoll FZ5-1: “Für die Arbeitsvermittlung existiert sie nicht.“	152
B19	Beobachtungsprotokoll FZ6-1: „Ich gliedere mich selbst ein.“	160
B20	Beobachtungsprotokoll FZ7-1: „Standard, das kenne ich alles.“	169

Redaktionelle Vorbemerkung

Wo in diesem Bericht Fachkräfte, Leistungsberechtigte und beteiligte Dritte im Plural zu bezeichnen sind, wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit stets die weibliche Form verwendet. Damit sind Männer selbstverständlich mit gemeint.

Die drei beobachteten Organisationseinheiten wurden mit X, Y und Z kodiert, die beobachteten Fälle mit Standortkürzel und Fallnummer, wobei die zweite Ziffer die Personen in der Bedarfsgemeinschaft unterscheidet (z.B. FZ2-2). Gesprächsmaterial wird nach den projektinternen Dokumentenkürzeln ausgewiesen. Dabei steht M für Fachkräfte, F für Adressatinnen, I für Interviews und G für Vorsprachen. MX3 I1 verweist also auf ein Interview mit einer Fachkraft am Standort X, FY3-1 G1 auf die erste beobachtete Vorsprache im Fall FY3.

1. Zur Konzeptstudie

1.1 Untersuchungsziel

Die „Titelstory“ der neuen Arbeitsmarktgesetze, zu denen das SGB II gehört, ist „die Zusage, ‚moderne Dienstleistungen an Arbeitsmarkt‘ anzubieten“: „Jeder erwerbsfähige Hilfebedürftige soll in einem integrierten System von Beratung, Betreuung und materieller Absicherung die Hilfe erhalten, die es ihm ermöglicht, seine Hilfebedürftigkeit zu überwinden und ein von staatlichen Transferleistungen unabhängiges Leben zu führen.“ (Bundesagentur 2006: 4.) Und: „Hunderttausende Erwerbsfähige wurden aus der Sackgasse der Sozialhilfe in die Vermittlung geholt.“ (BMAS 2006: 1.) Diese Studie geht für den Regelkreis der Grundsicherung für Arbeitsuchende der Frage nach, wie dieses Dienstleistungsversprechen umgesetzt wird.

Was sind eigentlich arbeitsmarktnahe soziale Dienstleistungen? Was könnte ihre Qualität ausmachen, und wie gelingt es, Beratung, Betreuung, Vermittlung und materielle Sicherung in einer Leistung zu integrieren? Welches Handlungsmodell ist geeignet, das Geschehen in der Fallbearbeitung zu beobachten und zu bewerten? Was ist der Fall, wenn Leistungsberechtigte nach Antragstellung ihre Vermittlerin oder ihre Fallmanagerin treffen? Wie wird ihr Fall bearbeitet, und welchen Anteil haben Leistungssachbearbeitung und „Aktivierung“ daran? Welche Angebote macht man den Adressatinnen, welche Forderungen stellt man an sie? Wie wirken dabei die Verfahrensvorgaben der Träger? Wie häufig sehen sich die Beteiligten? Wann und wie wird eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen, und was enthält sie? Welche Rolle spielen Sanktionen? Wie offen ist die Fallbearbeitung für Entwicklungen im Leben der Adressatinnen und ihrer Bedarfsgemeinschaft? Was trägt die „Aktivierung“ im Einzelfall dazu bei, Ziele am Arbeitsmarkt und in der Lebensführung zu erreichen?

Antworten auf diese Fragen sollten im Wege der fallbezogenen, verlaufsorientierten teilnehmenden Beobachtung gesucht werden. 20 Leistungsberechtigte wurden gut fünf Monate bei ihren Kontakten mit den SGB-II-Trägern und beauftragten Dritten (etwa Maßnahmeträgern) möglichst vollständig begleitet, und die Bearbeitung ihres Falls wurde dokumentiert.

Damit verfolgt die Studie neben dem Interesse an Leistungsprozessen in der Grundsicherung zugleich ein methodisches Interesse. Denn die eigentlichen Dienstleistungen, die im Rahmen des SGB II erbracht werden, bilden bislang im Rahmen der Wirkungsforschung zum SGB II eine „black box“. Zwar gibt es Versuche, hierfür fachliche oder organisatorische Vorgaben zu formulieren oder Standards von Fallmanagement zu definieren. Aber diese Beiträge bleiben normativ, ihnen entsprechen einstweilen noch keine Verfahren empirischer Qualitäts-

sicherung. Die arbeitsmarktpolitische Wirkungsforschung dagegen misst entweder *vor* oder *nach* den Leistungsprozessen.

- Implementationsanalysen fragen nach der Umsetzung des politischen Auftrags in Geschäftsmodelle und Organisationsabläufe und messen „Inputs“ (z.B. Aktivitäten der Fachkräfte oder eingesetzte Eingliederungsmittel).
- Wirkungsanalysen dagegen messen „Outcomes“ wie etwa Übergänge in Beschäftigung und versuchen den Effekt der veränderten Organisationsabläufe auf die beobachtete Dauer der Arbeitslosigkeit oder auf Übergangschancen statistisch zu isolieren. Was dazwischen geschieht, verbleibt im toten Winkel „unerklärter Varianz“.

Qualitative Interviews werden im Rahmen von Evaluationsstudien fast ausschließlich mit Fachkräften geführt, deren Selbstauskünfte somit die wichtigste Information zu ihrer Arbeit bleiben. Die Adressatinnen dagegen werden, wenn überhaupt, eher standardisiert und in zeitlicher Distanz zur Bearbeitung ihres Falls nach ihrer „Kundenzufriedenheit“ gefragt, nicht nach dem konkreten Geschehen, an dem sie beteiligt waren. Die Konzeptstudie sollte daher klären, ob sich Fallbearbeitung überhaupt mit vertretbarem Aufwand und bei freiwilliger Mitwirkung von Fachkräften und Adressatinnen unmittelbar beobachten lässt. Wie umfangreich muss eine solche Untersuchung angelegt sein, und wie kann sie organisiert werden? Welche methodischen Instrumente haben sich bewährt? Und wie könnte die Methode der teilnehmenden Beobachtung mit anderen Verfahren der Wirkungsforschung (Implementationsstudien, deskriptive Statistik, Mikroökonomie) verknüpft werden?

Um zu prüfen, wie diese Lücke in der Wirkungsforschung geschlossen werden könnte, vergab daher das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in der Bundesagentur für Arbeit im Oktober 2005 an das Soziologische Forschungsinstitut (SOFI) an der Georg-August-Universität in Göttingen den Auftrag, in einer Konzeptstudie bei drei Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende Fallbearbeitung in wenigen Fällen möglichst vollständig zu beobachten.

1.2 Bericht

Der vorliegende Bericht wurde im Oktober 2006 im Entwurf abgeschlossen. Auftragsgemäß dokumentiert er die Erfahrungen mit der Fallbeobachtung und die in der Studie erprobten Beobachtungs- und Analysekonzepte.

Das 2. Kapitel klärt grundlegende Begriffe und Vorannahmen und versucht eine knappe Übersicht über den Stand der Forschung. Im 3. Kapitel wird das organisatorische Setting der Fallbearbeitung in den einbezogenen Organisationseinheiten dargestellt. Das 4. Kapitel behandelt Probleme des Feldzugangs und des Beobachtungssamples und gibt einen Überblick

über die verwendeten Beobachtungs-, Dokumentations- und Auswertungsverfahren sowie über das erhobene Material. Im 5. Kapitel werden wesentliche fallbezogene Ergebnisse der anonymisierten Beobachtungsprotokolle erörtert; die Protokolle selbst finden sich im Anhangband. Fallübergreifend stellt das 6. Kapitel dar, welche zentralen Probleme der Fallbearbeitung im Regelkreis des SGB II sich im erhobenen Material zeigen, und versucht in ersten Umrissen das besondere Profil der neuen „aktivierenden“ Dienstleistung nachzuzeichnen. Das 7. Kapitel bietet Überlegungen zum Forschungsdesign einer umfassenderen Untersuchung und ihrem möglichen Ertrag für die Wirkungsforschung, für Qualitätssicherung und für die Organisationsanalyse an.

Bereits mit dem in der Konzeptstudie realisierten qualitativen Sample ließ sich ein Bild der Leistungsprozesse nach SGB II gewinnen, das über Organisationsanalysen hinausgeht und die quantitativ-statistische Beobachtung ergänzt. Die Ergebnisse der Studie haben Bedeutung über den Regelkreis des SGB II hinaus: Sie leisten einen Beitrag zur Verständigung über Qualitätskriterien vermittlungsorientierte Dienstleistungen am heutigen Arbeitsmarkt und über Methoden zu ihrer Beobachtung.

1.3 Projektteam

Zur Durchführung der Konzeptstudie wurde unter Leitung des SOFI an jedem der drei Standorte, die in die Beobachtung einbezogen waren (vgl. unten: 3.1.3 ff.), ein Zweierteam gebildet.

- Projektleitung: Dr. Peter Bartelheimer;
- Team Standort X: Jutta Henke, Andreas Wolf;
- Team Standort Y: Dr. Rainer Land, Andreas Willisch;
- Team Standort Z: Dr. Peter Bartelheimer, Dr. Volker Baethge-Kinsky.

Diese drei Teilteams brachten unterschiedliche Kompetenzen in die Beobachtung ein, die sich im Gesamtteam gut ergänzten:

- Praxiserfahrung aus der sozialen Arbeit in der Beratung und Begleitung von Leistungsbezieher/innen nach SGB II (Team Standort X),
- Erfahrungen mit biografischen Interviews und mit Berichterstattung zu sozialen Problemlagen im ländlichen Raum Ostdeutschlands (Team Standort Y),
- Routinen der Arbeitsplatzbeobachtung in Betriebsfallstudien (Team Standort Z, SOFI).

Peter Bartelheimer und Jutta Henke konnten zudem auf vorausgegangene Beobachtungen von Beratung von Sozialhilfebezieher/innen (Bartelheimer u.a. 2000) und von Fallbearbeitung in einem städtischen Sozialamt (Bartelheimer 2001; Reis u.a. 2003) zurückgreifen. Alle Mitar-

beiter/innen des Projekts wurden auf die Wahrung der datenschutzrechtlichen Auflagen und auf Verschwiegenheit verpflichtet.

Aufgaben des Feldzugangs und der Beobachtung sowie der Aufbereitung des Gesprächsmaterials nahmen die drei Teilteams nach gemeinsamen Standards eigenständig wahr. Am 8. und 9. November fand am SOFI in Göttingen ein Auftaktworkshop des Gesamtteams statt, der zur methodischen Verständigung über das Beobachtungsverfahren und die Dokumentation diente. (An diesem Workshop nahm am zweiten Tag Dr. Peter Kupka vom IAB teil.)

Auf einem zweiten, zweitägigen Workshop des Gesamtteams am 7. und 8. Februar 2006 (wieder am SOFI in Göttingen) wurden die Organisationsprofile der beteiligten Träger und die Struktur des Schlussberichts beraten. Erste Transkripte von Vorgesprächen aus allen drei Standorten wurden gemeinsam analysiert, um eine vergleichbare Vorgehensweise bei der Dokumentation und Kodierung des Materials zu erarbeiten.

Ein dritter Workshop des Gesamtteams am 14./15. Juni (gleichfalls am SOFI in Göttingen) diente der gemeinsamen Arbeit an Fallmaterial und der Verständigung über zentrale Inhalte des Schlussberichts.

Die Feldphase des Projekts endete im Juni 2006, die Projektlaufzeit bereits im Juli 2006. Trotz einer großzügigen Nachfrist, die der Auftraggeber zur Erstellung des Abschlussberichts einräumte, war eine gemeinsame Auswertung des erhobenen Materials durch das Gesamtteam nur in Ansätzen möglich (vgl. hierzu unten: 4.4). In Dokumentation, Kodierung und Interpretationsversuchen zeigen sich daher noch die persönlichen „Handschriften“ der Beteiligten. Die redaktionelle Verantwortung für die Zusammenführung des Materials und für die Abfassung des Schlussberichts sowie für mögliche Fehler liegt bei der Projektleitung.

1.4 Dank

Das Projektteam dankt Dr. Peter Kupka vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), der diese Konzeptstudie am IAB ermöglicht und betreut hat.

Dass diese Studie realisiert werden konnte, ist den Geschäftsführungen der SGB-II-Träger an den drei Beobachtungsstandorten zu danken, und vor allem dem Mut der Fachkräfte und Leistungsberechtigten, die in einem für beide Seiten schwierigen gesellschaftlichen Klima bereit waren, ihre Interaktionen begleiten zu lassen. Ihrer Arbeit und ihrer Lebensführung unter den Bedingungen von „Hartz IV“ will dieser Bericht Respekt zollen.

2. Neue arbeitsmarktnahe Dienstleistungen als Untersuchungsgegenstand

Was die besondere Qualität „moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ausmacht, ist auch vier Jahre nach dem Bericht der „Hartz-Kommission“ immer noch so „unscharf“, „dass sich hieraus nur schwer verbindliche Kriterien ableiten lassen“ (Bieber u.a. 2005: 16). Dieser Befund gilt sowohl für die Bundesagentur für Arbeit – auch nach organisatorischem Umbau zum „modernen Dienstleister“ mit „Kundenzentrum“ – wie für die völlig neuen Leistungsträger, Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II und kommunale Träger nach § 6c SGB II, die im Regelkreis des SGB II geschaffen wurden.

Dem Auftrag zur vorliegenden Konzeptstudie lag die Einschätzung zugrunde, dass Dienstleistungen am Arbeitsmarkt als Leistungsprozess und als Interaktion untererforscht sind. Zwar hat die Arbeitsmarktforschung in der Evaluation der neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren enorme Fortschritte gemacht. Jedoch konzentriert sich die Wirkungsforschung bislang entweder auf das Geschehen *vor* der eigentlichen Dienstleistungserbringung, also auf die Organisation und die Geschäftsmodelle der Träger („Inputs“), oder auf statistisch erfasste Wirkungen („Outcomes“), die *nach* der Leistungserbringung z.B. mit ökonometrischen Verfahren einzelnen Instrumenten oder Unterschieden zwischen Trägern zugerechnet werden sollen.

Bei dem mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende beabsichtigten „integrierten System von Beratung, Betreuung und materieller Absicherung“ (Bundesagentur 2006: 4) handelt es sich aber um eine „personalisierte Aufgabe“, die „konkret in der Beratung und/oder Auseinandersetzung zwischen persönlichen Ansprechpartnern und den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ bewältigt werden muss“ (Göckler 2006: 41). Blicke es bei dieser Ausrichtung der Wirkungsforschung auf „Inputs“ und „Outcomes“, so bliebe das tatsächliche Geschehen in den Interaktionen zwischen Adressatinnen und Fachkräften der Arbeitsmarktpolitik unbeobachtet und unverstanden. Hugh Mosley, Projektleiter des Konsortiums, das im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMWA) die Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit evaluiert (vgl. WZB/infam 2005), stellte auf einer Fachtagung im März 2006 fest, „dass der einhellige Wunsch besteht, die Wirkung der Vermittlungsprozesse zu verbessern, dass aber gleichzeitig nicht klar ist, was Vermittlung ist und sein soll“: „Hugh Mosley sprach von der Vermittlung als einer black box, von der nicht wirklich bekannt sei, was in ihr passiere. Zahlreiche Beiträge machten deutlich, wie groß auf diesem Gebiet der Gesprächs- und Forschungsbedarf ist. Was ist ein guter Vermittlungsprozess? Welche Dienst-

leistung brauchen die Kunden wirklich?“ (Zeeb 2006: 120.) Diese Forschungslücke, so die Ausgangsüberlegung der Studie, kann nicht durch Statistik allein geschlossen werden, auch wenn die Dienstleistungen in den IT-Verfahren der Bundesagentur und damit in den prozessproduzierten Datenbeständen natürlich Spuren hinterlassen. Wer wissen will, wie Dienstleistungen erbracht werden und was in Leistungsprozessen geschieht, kommt nicht umhin, diese auch mit qualitativen Verfahren zu beobachten.

2.1 Fallbearbeitung nach SGB II – Funktionen und Bestandteile

2.1.1 Fallbearbeitung als Suchbegriff

Mit dem Begriff der Fallbearbeitung wird bewusst eine formale, empirisch offene und normativ möglichst voraussetzungslose Abgrenzung des Beobachtungsgegenstands zum Ausgangspunkt der Untersuchung gemacht.

Verbreitet werden alle Leistungen der SGB-II-Träger als „Fallmanagement“ bezeichnet. Tatsächlich aber umfasst Fallbearbeitung im Regelkreis des SGB II zugleich mehr und weniger als „Fallmanagement“: Mehr, weil die meisten Träger die Leistungssachbearbeitung als eigenen Arbeitsbereich organisieren und bei den „aktivierenden“ Dienstleistungen Vermittlung und Fallmanagement organisatorisch ausdifferenzieren, weniger, weil Befürworter eines „voll ausgebildeten“ oder „vollständigen“ Case Management¹ ihr fachliches Konzept in der örtlichen Praxis nur in Teilen realisiert sehen (Kolbe/Reis 2005: 95 ff.; Kolbe/Reis 2005a: 63; Reis u.a. 2003: 68 ff.).

Gegenstand der Wirkungsforschung zum SGB II ist aus Sicht des zuständigen Ministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) der „Aktivierungsprozess“. Auch dieser Begriff setzt einen normativen Konsens über „aktivierende“ Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik voraus.² Er

1 Um diese Differenz zwischen fachlicher Norm und örtlicher Praxis zu markieren, stellen Kolbe und Reis weiterhin den englischen Begriff dem eingedeutschten Sprachgebrauch gegenüber; sie fragen danach, wie viele Elemente von „Case Management“ in der Praxis des „Fallmanagements“ realisiert werden (z.B. 2005: 25).

2 Als das SGB II entstand, galt in der Europäischen Union und in der OECD als gesichertes Erkenntnis, dass „Aktivierungsstrategien“, welche die Betreuung („Beratung und Beobachtung“) der Arbeitssuchenden intensivieren *und* den Bezug von Entgeltersatzleistungen an die Verpflichtung zur Programmteilnahme einschließlich Überwachung und Sanktionsmöglichkeit binden, Beschäftigungslosigkeit an wirksamsten bekämpfen (OECD 2003, nach: Konle-Seidl 2005: 41). „Anreizeffekte, die sich aus der Interaktion mit der Arbeitslosenunterstützung ergeben, haben einen entscheidenden Einfluss auf Erfolg bzw. Misserfolg einer Vielzahl von Maßnahmen. Teilnahmepflicht bzw. Sanktionsmechanismen und im Vergleich zur Arbeitslosenunterstützung niedrigere Lohnersatzleistungen während der Maßnahme erhöhen die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme bereits vor Ende der Maßnahme. Freiwillige Teilnahme an Programmen ohne Anreiz- und Sanktionsmechanismen zeigen keine Wirkung.“ (Ebd.: 40.) Vermittlung und Beratung seien dann am effektivsten, wenn sie „mit einer genauen Überwachung der aktiven Arbeitssuche und der Verhängung negativer Sanktionen bei passivem Verhalten“ verbunden sind (ebd.: 48). Damit ist eine für die beob-

betont aber als Besonderheit des Leistungsprozesses in der Grundsicherung für Arbeitssuchende den Verfahrenszusammenhang zwischen materieller Leistung und sozialer Dienstleistung.

Dieser Sicht folgt ein Grundsatzpapier zur Evaluation der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Alle „Elemente des SGB-II-Leistungsrechts“ bilden danach zusammen den „Aktivierungsprozess“: „arbeitsmarktpolitische Instrumente, flankierende Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4, Anreize und Sanktionen, aber durchaus auch die sogenannten ‚passiven Leistungen‘“ (BMWA 2005: 2; vgl. unten).

Fallbearbeitung als Suchbegriff soll ermöglichen, die fallbezogenen Leistungsprozesse bei den SGB-II-Trägern zu beobachten und zu beschreiben, ohne bestimmte Leistungen von vornherein aus der Beobachtung auszuschließen oder schon mehr oder weniger gut begründete normative Konzepte („Aktivierung“) oder Qualitätskriterien („Case Management“) an das Beobachtungsfeld heranzutragen. Bei dieser Herangehensweise wird der Untersuchungsgegenstand zum einen durch den Verfahrenszusammenhang definiert, den das SGB II als maßgebliches Leistungsgesetz zwischen den verschiedenen Funktionen eines fallbezogenen Leistungsprozesses herstellt (vgl. hierzu unten: 2.2.2). Zum anderen ging das Projekt von der Annahme aus, dass in den neu gestalteten Leistungsprozessen nach SGB II ein neuer Typus arbeitsmarktnaher sozialer Dienstleistungen entsteht, der weder durch gesetzliche Vorgaben und untergesetzliche Standards noch durch Geschäftsmodelle der Träger vollständig bestimmt sein kann, sondern in seinem besonderen Profil offenes Ergebnis sozialer Praxis ist. „Hartz IV“ steht für die Herausbildung einer neuen Institution durch gesellschaftliches Handeln: Etwa 50.000 bis 60.000 Fachkräfte arbeiten mit etwa 4 Mio. Bedarfsgemeinschaften und gut 7 Mio. Leistungsberechtigten. Wie stark dabei unterschiedliche organisatorische Lösungen die Fallbearbeitung prägen, ob man also an verschiedenen Standorten eher unterschiedliche Ausprägungen des gleichen Dienstleistungstyps oder verschiedene Dienstleistungstypen vorfindet, ist bereits eine offene, d.h. zu untersuchende Frage.

Die folgenden beiden Unterabschnitte beschreiben den Untersuchungsgegenstand Fallbearbeitung anhand gesetzlicher Vorgaben und funktionaler Unterscheidungen.

2.1.2 Arbeitsmarktnahe Dienstleistungen nach SGB II

Gesetzliche Vorgaben

Die gesetzlichen Vorgaben zu den Dienstleistungen nach SGB II lassen den Trägern erheblichen Spielraum für die Gestaltung der Leistungsprozesse.

Im Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuchs (SGB I) werden drei Arten von Dienstleistungen – Aufklärung, Beratung, Auskunft – gegen Sach- und Geldleistungen abgegrenzt (§§ 11, 13 bis 15 SGB I). Persönliche und erzieherische Hilfen werden als Dienstleistungen besonders genannt. Auch die Antragsbearbeitung wird indirekt als Leistungsart angesprochen: Leistungsträger sollen darauf hinwirken, dass Leistungen unverzüglich, klar und sachgerecht beantragt werden.

Nur zwei der im SGB III festgelegten Leistungsgrundsätze der Arbeitsförderung gelten uneingeschränkt auch für Erwerbsfähige mit Grundsicherungsleistungen nach SGB II (§ 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II): Frauen sollen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit gefördert werden (§ 8 SGB III), und nach sechs Monaten gemeldeter Arbeitslosigkeit besteht Anspruch auf Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 Abs. 3 SGB III). Sonst gilt für die Erwerbsfürsorge auch ein besonderes Leistungsrecht.

Im SGB II haben Dienstleistungen „zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit“ Vorrang vor den Geld- und Sachleistungen „zur Sicherung des Lebensunterhalts“ (§ 1 Abs. 2 SGB II), und Maßnahmen zur unmittelbaren Aufnahme einer Erwerbstätigkeit haben Vorrang vor allen anderen (§ 3 Abs. 1 Satz 3 SGB II). Als Dienstleistungen werden insbesondere „Information, Beratung und umfassende Unterstützung durch einen persönlichen Ansprechpartner mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit“ genannt (§ 4 Abs. 1 Nr. 1). Zu den allgemeinen Leistungsgrundsätzen des SGB II zählt, dass Leistungen zur Eingliederung in Arbeit:

- für die Vermeidung und Überwindung der Hilfebedürftigkeit „erforderlich“ sein müssen (§§ 3, 16 Abs. 2 SGB II),
- die Eignung der Adressaten und die individuelle und familiäre Lebenssituation, die voraussichtliche Dauer der Hilfebedürftigkeit und die Dauerhaftigkeit der Eingliederung berücksichtigen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 SGB II), und
- wirtschaftlich und sparsam sein sollen (§ 3 Abs. 1 Satz 3 SGB II).

Um erwerbsfähige Hilfeberechtigte „umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit“ zu unterstützen, soll für sie und die Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaft ein persönlicher An-

sprechpartner (Agenturjargon: pAp) benannt werden (§ 14 Satz 2 SGB II). In der Gesetzesbegründung wird dieser pAp als Fallmanager bezeichnet (Deutscher Bundestag 2003: 46; vgl. unten).

Welche Dienstleistungen im Einzelfall als „erforderlich“ gelten und erbracht werden, liegt im Ermessen der Grundsicherungsträger. Hierzu wird mit der Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II eine besondere Form der Hilfeplanung gesetzlich vorgegeben. Sie soll festlegen, welche Leistungen Erwerbsfähige zur Eingliederung in Arbeit erhalten und welche Arbeitsbemühungen sie zu unternehmen und nachzuweisen haben, wie weit sie bei Abbruch einer Bildungsmaßnahme zu Schadensersatz verpflichtet sind, und ggf. welche Leistungen andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft erhalten sollen. Juristisch gesehen, handelt es sich dabei um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (§ 53 SGB X); wenn dieser nicht zustande kommt, werden diese Punkte durch Verwaltungsakt festgelegt.

Der mit der Eingliederungsvereinbarung nach SGB II konkretisierte Grundsatz des „Forderns und Förderns“ hat für die Leistungsprozesse in der Erwerbsfürsorge zur Konsequenz, dass zwischen Dienstleistungen und Geldleistungen ein verfahrensförmiger Zusammenhang hergestellt wird. Zwar können eigentlich nur die Ermessensleistungen zur Eingliederung Vertragsgegenstand sein (§ 53 Abs. 2 SGB X), doch die Weigerung der Adressaten, eine solche Vereinbarung abzuschließen, oder die Nichteinhaltung dort festgelegter Pflichten zieht Sanktionen bei den Pflichtleistungen, d.h. Absenkung und Wegfall der Leistungen zum Lebensunterhalt (§ 31 Abs. 1 SGB II) nach sich.

Zu den gesetzlichen Verfahrensanforderungen beim Abschluss von Eingliederungsvereinbarung gehört ferner,

- dass mit jedem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eine Vereinbarung geschlossen werden soll (gebundenes Ermessen),
- dass die Agentur für Arbeit über die Eingliederungsvereinbarung Einvernehmen mit dem kommunalen Träger herstellen muss,
- dass andere Personen der Bedarfsgemeinschaft an der Vereinbarung zu beteiligen sind, wenn diese Regelungen für sie einschließt,
- dass Eingliederungsvereinbarungen grundsätzlich für sechs Monate gelten (bis Ende 2006 für „bis zu“ zwölf Monaten, vgl. § 65 Abs. 6 SGB II) und dann unter Berücksichtigung gewonnener Erfahrungen erneuert werden.

Wieder nur in der Gesetzesbegründung findet sich die Klarstellung, dass die Eingliederungsvereinbarung mit dem Fallmanager, also dem pAp, zu schließen ist, und dass sie „gemeinsam erarbeitet“ werden soll (Deutscher Bundestag 2003: 46). Das in der Gesetzesbegründung als

„Kernelement der neuen Leistung“ bezeichnete Fallmanagement (FM) wird im Gesetz als Leistungsart nicht genannt.

§ 16 SGB II zählt die möglichen Leistungen zur „Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben“ auf.

- Als unmittelbar arbeitsmarktorientiert können eine ganze Reihe allgemeiner Leistungen der Arbeitsförderung nach SGB III gelten, die nach Ermessen auch für Fürsorgebezieher erbracht werden können: Übernahme von Bewerbungs- und Reisekosten, Maßnahmen der Eignungsfeststellung, Mobilitätshilfen, Förderung der beruflichen Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Beschäftigung schaffende Strukturförderung, Vermittlungsgutschein, Beauftragung von Trägern (§ 16 Abs. 1 SGB II). Als besondere Instrumente der Erwerbsfürsorge werden dagegen die Vermittlung bzw. Zuweisung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter, „die keine Arbeit finden können“, in Arbeitsgelegenheiten – ABM oder Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (MAE oder Zusatzjobs; § 16 Abs. 3 SGB II) – sowie Einstiegsgeld (§ 29 SGB II) und Leistungen nach Altersteilzeitgesetz (§ 16 Abs. 2 SGB II) eingeführt.
- Als sozialintegrative Leistungen nennt das Gesetz ausdrücklich Kinderbetreuung, Schuldnerberatung, psychosoziale Beratung und Suchtberatung. Träger dieser oft als „flankierend“ bezeichneten Leistungen sind nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II die Kommunen. Grundsätzlich können im Rahmen der Fallbearbeitung aber auch eine Vielzahl weiterer, hier nicht aufgezählter Dienste und Leistungen für „erforderlich“ gehalten werden.

Andere Leistungsgrundsätze des SGB III zu Beratung und Vermittlung liegen für den Regelkreis des SGB II im Ermessen der Träger (Kann-Bestimmung in § 16 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Dazu gehören, dass bei Berufsberatung für junge Erwachsene und Vermittlung Neigung, Eignung und Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen sind (§§ 29, 35 SGB III). Das Ziel, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten zu fördern und unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 und 4 SGB III), und die Vorgabe, bei Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung auf Fähigkeiten der zu fördernden Personen, auf die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts und auf den im Beratungs- und Vermittlungsgespräch festgestellten arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf abzustellen (§ 7 SGB III), gelten für den Regelkreis des SGB II nicht ausdrücklich.

Untergesetzliche Vorgaben

Der Spielraum der Grundsicherungsträger bei der Ausgestaltung der Leistungsprozesse wird durch eine Reihe untergesetzlicher Vorgaben eingeschränkt.

Hierzu gehören zum einen die Durchführungshinweise der Bundesagentur für Arbeit (BA) zum SGB II. Dieser umfangreiche Apparat kann hier nicht dargestellt werden; die Texte sind im Internet zugänglich.³

Zweitens wirken die Zielindikatoren, die im Rahmen einer Zielvereinbarung nach § 48 SGB II zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der BA festgelegt wurden (Bundesagentur 2006: 78 f.), normierend auf die Organisationspraxis. Definiert ist hier ein Zielsystem aus fünf Zielbereichen:

- Verringerung der Hilfebedürftigkeit (Abgänge aus Hilfebedürftigkeit, durchschnittlich anrechenbares Einkommen bzw. Erwerbseinkommen),
- Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit (Quote öffentlich geförderter Beschäftigung, durchschnittliche Dauer des Kundenkontakts am Bestand, Anteile öffentlich geförderter und ungeförderter Integrationen),
- Verbesserung der Eingliederung Unter-25-Jähriger (wie oben, zusätzlich: Anteile Integrationen in Ausbildung bzw. Erwerbstätigkeit),
- Sicherung des Lebensunterhalts (durchschnittliche Dauer von der Antragstellung bis zur Entscheidung, Anteile fehlerhafter Bescheide und stattgegebener Widersprüche),
- Kosten je Integration (Kosten je Abgang aus Hilfebedürftigkeit, aktive Leistungen und Verwaltungskosten, Verwaltungskosten).

Drittens vereinbart die BA mit den Arbeitsgemeinschaften nach § 44 SGB II Mindeststandards der Leistungserbringung (Bundesagentur 2006:128 ff.), die mit dem BMAS sowie den kommunalen Spitzenverbänden (für die kommunalen Träger nach § 6a SGB II) abgestimmt sind. Diese sehen z.B. u.a. vor, dass „jeder Bürger sein Anliegen binnen zwei Arbeitstagen vorbringen und klären kann“ und dass erwerbsfähige Unter-25-Jährige innerhalb einer Woche, die übrigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen innerhalb drei Wochen nach Antragstellung eine Erstberatung mit Profiling erhalten. Mit den erwerbsfähigen Unter-25-Jährigen soll in der Regel innerhalb von drei Wochen, mit den übrigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen innerhalb von acht Wochen nach Antragstellung eine Eingliederungsvereinbarung (EinV) geschlossen werden. Vier Wochen nach Abschluss der EinV ist erwerbsfähigen Unter-25-Jährigen eine Arbeit, Ausbildung oder sonstige Maßnahme anzubieten. Für die jungen Erwachsenen hatte

3 URL: http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/ALG_II/SGB_II_Durchfuehrungshinweise_Inhalt.aspx

Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement bereits Anfang 2005, beim Übergang zum neuen Leistungssystem, vorgegeben, dass diese nicht länger als drei Monate arbeitslos sein sollen.

In einem Grundsatzpapier zur Evaluation der Experimentierklausel (kommunale Träger-schaft) hat das zuständige Bundesministerium (BMWA 2005) sein Verständnis des Leistungsprozesses präzisiert. Vier „Elemente des SGB-II-Leistungsrechts“ bilden danach zusammen den „Aktivierungsprozess“: „arbeitsmarktpolitische Instrumente, flankierende Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4, Anreize und Sanktionen, aber durchaus auch die sogenannten ‚passiven Leistungen‘“ rufen insbesondere Wirkungen auf einzelne erwerbsfähige Hilfebedürftige und auf die Bedarfsgemeinschaft hervor (ebd.: 2).

Für die Ziel der Grundsicherung verweist das BWA auf § 1 Abs. 1 SGB II: Das Leistungssystem soll „die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können“. Dies geschieht nach Auffassung des BMWA (ebd.: 6 f.) dadurch, „dass im Aktivierungsprozess je nach individueller Betroffenheit des Arbeitslosen die Erreichung der folgenden drei Zielgrößen optimiert wird, auf die sich auch die Wirkungsanalyse beziehen soll“:

- (1) „Integration in ungeforderte Erwerbstätigkeit“ (oder die „Abmeldung aus dem Leistungsbezug wegen Rückgriffs auf andere Einkommensquellen“),
- (2) „Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ (das BMWA verwendet diesen Begriff „aufgrund des höheren Verbreitungsgrades in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion“, sieht aber auch keinen wesentlichen Unterschied zum im SGB II verwendeten Begriff der Erwerbsfähigkeit; insbesondere sei „keine Beschränkung auf *abhängige* Beschäftigung als anzustrebende Erwerbstätigkeit gemeint“),
- (3) „soziale Stabilisierung“.

Die Ziele (2) und (3) sollen „natürlich letztlich als ein Schritt in Richtung Überwindung bzw. Reduzierung der Hilfebedürftigkeit durch die Integration in ungeforderte Erwerbstätigkeit verstanden werden“, doch „ist die Erreichung von Zwischenschritten, wie sie in den Zielen (2) und (3) beschrieben sind, auch eigenständig zu messen und zu bewerten“ (ebd.: 7). Als Funktion von Grundsicherung sind „neben der Eingliederungswirkung der Maßnahmen (...) auch soziale Lebenslagen bzw. deren Veränderungen bezogen auf die gesamte Bedarfsgemeinschaft zu untersuchen“.

Fallmanagement

Das SGB II selbst bezeichnet die geforderten persönlichen Ansprechpartnerinnen nirgends als Fallmanagerinnen. Dieser Begriff findet sich nur in der Gesetzesbegründung: „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. Dabei spielt der Grundsatz ‚Fördern und Fordern‘ eine zentrale Rolle.“ (Deutscher Bundestag 2003: 44.) Im Fallmanagement soll festgelegt werden, welche Eingliederungsleistungen generell erforderlich sind (ebd. S. 51); auch die Festlegung und Erbringung des Einstiegsgelds soll im Fallmanagement erfolgen (ebd. S. 46 F.). Kompetentes Fallmanagement soll alle Einflussfaktoren für die berufliche Eingliederung berücksichtigen und alle erforderliche Unterstützung geben, die mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar ist (ebd. S. 54). Damit bleibt es den örtlichen Organisationseinheiten überlassen, ob sie Fallmanagement als spezielle Aufgabe definieren oder für die Fallbearbeitung ein generalisiertes Fallmanagement vorsehen.

Fachliche Idealkonzeptionen des Deutschen Vereins (2004), der Bundesagentur (Autorenteam 2004) und des Landes Nordrhein-Westfalen (Reis 2005)⁴ betonen die Aufgabe des Fallmanagements, in ganzheitlicher Betreuung und Beratung die erforderlichen materiellen, vermittlungsorientierten und sozialintegrativen Leistungen zusammen zu führen. „Der Fallmanager soll die individuelle Betreuung gewährleisten, die Schnittstelle zu den weiteren benötigten Hilfen und den erforderlichen Stellen bilden. Sein Leistungsspektrum geht idealerweise von der Grundberatung, über das Tiefenprofiling, die Zielvereinbarung, Hilfeplanung, Leistungssteuerung bis zum Monitoring der Leistungserbringung. Die Überprüfung des Hilfeplans wie auch die Evaluation runden das Paket ab (...).“ (WZB/infas 2005: 501.)

Wie es im Fachkonzept der Bundesagentur heißt, hat die Verkopplung der beiden Leistungslogiken Anspruchsprüfung und soziale Dienstleistung zur Folge, dass „beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“ nach SGB II „nicht ohne weiteres die normativen Bedingungen (erfüllt), wie sie üblicherweise für ‚Beratung‘ gelten“ (Autorenteam 2004: 15 f.). Das Fallmanagement soll die Adressaten „bewegen, mehr oder weniger freiwillig ein Arbeitsbündnis mit dem Fallmanager einzugehen“ (ebd.: 15), bzw. es soll „zunächst die genannten Voraussetzungen (eines Arbeitsbündnisses) (...) schaffen und damit das Zustandekommen einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II (...) erleichtern“ (Deutscher Verein 2004: 150).

4 Das in der Bundesagentur für Arbeit erarbeitete Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“ (Autorenteam 2004, Göckler 2004) ist weder für die BA noch für die Arbeitsgemeinschaften

Funktionen im Leistungsprozess

Arbeitsmarktnahe Dienstleistungen nach SGB II umfassen drei funktional unterscheidbare Aufgaben:

- Anspruchsprüfung und Zahlbarmachung von Grundsicherungsleistungen (Geldleistungen),
- vermittlungsnahen Dienstleistungen, um Arbeitsuchende und Arbeitgeber zusammenzuführen,
- sozialintegrative Dienstleistungen.

Wesentliche Tätigkeiten bei Gewährung materieller Leistungen nach SGB II sind aus Sicht der Grundsicherungsträger : (bp:k 2006: 87 ff.)

- Antragsaufnahme,
- Beratung der Antragsteller in Fragen vorrangiger Ansprüche,
- Prüfung auf Vollständigkeit, Anforderung fehlender Unterlagen
- Antragsprüfung (Erwerbsfähigkeit, Einkommen und Vermögen, KdU, Angemessenheit),
- Entscheidung und Bescheiderstellung,
- Widerspruchsbearbeitung,
- Darlehensgewährung, Einbehaltung, Forderungsmanagement,
- Zahlbarmachung,
- Sanktionen (Entscheidung und Bescheiderstellung),
- Rückforderung zu Unrecht gewährter Leistungen.

Als wesentliche Arbeitsabläufe im Rahmen der Gewährung sozialer Dienstleistungen nach SGB II werden genannt:

- Beratung,
- Grobprofilierung oder Screening für evtl. Kundensegmentierung (Kriterien sind Arbeitsmarktverfügbarkeit, Alter unter / über 25, Arbeitsmarktnähe),
- Assessment (Stärken- und Schwächenanalyse, Profiling),
- Eingliederungsvereinbarung,
- Eingliederungsmanagement, Leistungsvermittlung und -steuerung
- Soziale Leistungen (§ 16 Abs. 2 Satz 2 Zi. 1 – 4,
- arbeitsmarktliche Leistungen (§ 16 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3),
- Arbeits- und Ausbildungsplatzvermittlung.

„Bei Personen mit zum Teil multiplen Vermittlungshemmnissen (z.B. Qualifikationsprobleme, Betreuung kleiner Kinder, Finanz- und Wohnungsprobleme, unzureichender Krankenschutz, fehlende Sozialversicherungsansprüche, eingeschränkte Gesundheit usw.) ist der Vermittlungsprozess nicht nur ein Match von beruflichen Fähigkeiten des Bewerbers und Anforderungen einer offenen Stelle. Die Vermittlung dieser Zielgruppen ist oftmals auch mit der Aktivierung, einer ganzheitlichen Betreuung und der Minimierung von Vermittlungshemmnissen verbunden. Bei der Planung und Ausformulierung des SGB II spielte deshalb die Zusammenführung von Vermittlungsaktivitäten mit psycho-sozialen Betreuungselementen zum Abbau von Vermittlungshemmnissen, die in der Person oder der Bedarfsgemeinschaft Langzeitarbeitsloser liegen, eine zentrale Rolle. Die eigentliche Neuerung in der Vermittlung Langzeitarbeitsloser gegenüber dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch liegt in der Verbindung der klassischen arbeitsmarktpolitischen Vermittlungsinstrumente mit sozialbetreuerischen Leistungen, die in der Trägerschaft der Kommunen liegen.“ (WZB/infas 2005: 497.)

2.2 Forschungslage und theoretische Konzepte

Die Konzeptstudie ließ keine Zeit für eigentliche Theoriearbeit. Daher beschränkt sich der nachfolgende Abschnitt darauf, einen knappen Überblick über die Literatur zu geben, die im Rahmen einer größeren Untersuchung aufzuarbeiten wäre, und einige theoretische Vorüberlegungen und Konzepte zu benennen, die für das Projekt bedeutsam waren oder die eine weitere Untersuchung von Dienstleistungsinteraktionen am Arbeitsmarkt anleiten könnten. Mit diesem Abschnitt wird also ein Arbeitsprogramm skizziert, das über den begrenzten Rahmen der vorliegenden Studie hinaus weist.

2.2.1 Forschungslage zu Dienstleistungen am Arbeitsmarkt

Indem die Studie am „Dienstleistungsversprechen“ der Arbeitsmarktreformen und insbesondere der Grundsicherung für Arbeitsuchende ansetzt, zieht sie eine Linie zur Sozialstaatsforschung einerseits und zur soziologischen Dienstleistungsforschung andererseits. Damit geraten auch Literaturbestände in den Blick, die in der Arbeitsmarktforschung der letzten Jahre weniger beachtet wurden. (Dies spricht dafür, im Rahmen einer größeren Untersuchung einen Literaturbericht vorzusehen.)

Dienstleistungen und Sozialstaat

Die in der Sozialstaatsforschung diskutierte Frage, welche Bedeutung soziale Dienstleistungen bislang im deutschen Sozialstaatsmodell hatten und welche sie künftig haben sollen (Badura/Gross 1976: 268, Schmidt 1998: 215), stellt sich auch für die Arbeitsmarktpolitik.

Schmuhl (2003) untersucht das Verhältnis von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung in der langen historischen Perspektive. Kaufmann (2001: 972) meint, bereits mit dem Übergang zum Arbeitsförderungsgesetz (AFG) 1969 habe sich die Bundesanstalt für Arbeit „von einer Zahlstelle des Arbeitslosengeldes zu einer Dienstleistungsorganisation des Arbeitsmarkts (gewandelt), die sich die Förderung der Qualifikation von Arbeitskräften und von deren Vermittelbarkeit zum Ziel setzte“. Die Beiträge in der Textsammlung von Burghardt/Enggruber (2005) zeigen, dass die aktuelle deutsche Arbeitsmarktpolitik zwei jahrzehntelang getrennte Fachdisziplinen – Arbeitsberatung und -vermittlung einerseits und soziale Arbeit andererseits – wieder zusammen führt. Schließlich sollte die Untersuchung arbeitsmarktnaher Dienstleistungen in den Zusammenhang der Fachdiskussion zu Qualitätsindikatoren für soziale Dienstleistungen in Europa gestellt werden (ISS/Observatorium 2002).

Soziologische Dienstleistungsforschung

Dienstleistungen am Arbeitsmarkt stellen einen besonderen Fall personengebundener sozialer Dienstleistungen dar. Für eine theoretische Fundierung ihrer Untersuchung ist daher auf Basistexte soziologischer Dienstleistungsforschung zurückzugreifen. Konzeptionell grundlegend sind hierfür immer noch die Arbeiten von Goffman (1961) und Gross/Badura (1977) sowie für den Bereich öffentlicher Dienstleistungen die Arbeiten der Bielefelder Projektgruppe „Verwaltung und Publikum“ (Grunow 1978).

Einen Überblick über neuere Literatur zu Beratungsdienstleistungen bieten Ertelt/Hofer (1996), Bartelheimer/Dieckmann/Reis (1998) und Engel/Nestmann/Sickendiek (2004, 2004a). Konzepte zum Verständnis von Produktion und Organisationsbedingungen sozialer Dienstleistungen sowie eine Auseinandersetzung mit neuen Steuerungsmodellen finden sich in Reis/Schulze-Böing (1998). Probleme individueller Hilfeplanung werden in der Textsammlung von Peters (1999) für den Anwendungsbereich der Jugendhilfe grundlegend erörtert; ähnlich leisten dies Reis/Freyberg/Kinstler/Wende (2003a) und Kolbe/Reis (2005) für Fallmanagement im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. In den letzten Jahren haben Dunkel und Wehrich (2003) sowie Dunkel und Rieder (2004) systematische Überlegungen zu Dienstleistungen als Interaktionsarbeit in empirischer und handlungstheoretischer Perspektive angestellt. Nützlich für die Untersuchung arbeitsmarktnaher Dienstleistungen ist auch die Kritik des Konzepts der Kundenorientierung in Dunkel u.a. (2004).

Empirische Untersuchungen zu arbeitsmarktnahen sozialen Dienstleistungen

Die vorliegende Literatur über personenbezogene Dienstleistungen sagt „mehr darüber aus, wie Dienstleistungen erbracht und organisiert werden *sollen* als darüber, wie sie erbracht und organisiert *werden*“ (Dunkel/Szymenderski/Voß 2004: 13). Dies gilt auch für die „neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Die Fachkonzepte zu Fallmanagement im Regelkreis des SGB II (Autorenteam 2004; Deutscher Verein 2004, Göckler 2004) betreffen nur einen Ausschnitt der Fallbearbeitung und bleiben auf der konzeptionellen Ebene: Sie beschreiben einen Idealtypus, der empirisch nicht fundiert ist. Auf die Literatur zu Geschäftsmodellen für die Träger der Grundsicherung wird weiter unten (vgl. 3.1.1) näher eingegangen.

Für die vorliegenden Konzeptstudie und für eine weitere Untersuchung von Fallbearbeitung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik sind aber Beiträge von vorrangigem Interesse, die Leistungsprozesse tatsächlich – d.h. empirisch – untersuchen. Einen guten konzeptionellen und methodischen Orientierungspunkt für diese Untersuchungsarbeit bietet der Ansatz des Projekts „Dienstleistung als Interaktion“ (Dunkel/Voß 2004): Dienstleistungen in den Arbeitsfeldern Altenpflege, Bahn und Call Center wurden untersucht, indem Adressatinnen und Fachkräfte interviewt und Leistungsprozesse teilnehmend beobachtet wurden; hinzu kamen Expertinnengespräche und Teilnahmen an Schulungen. Das ideale Untersuchungsdesign einer solchen Studie wird zutreffend so beschrieben: „Im Idealfall konnte eine Dienstleistungsinteraktion beobachtet und (konnten, d.V.) im Anschluss daran die beteiligten Akteure zu dieser Interaktion befragt werden.“ (Dunkel/Szymenderski/Voß 2004: 19.)

Vergleichbare Studien sind für das Untersuchungsfeld arbeitsmarktnaher Dienstleistungen selten. In der sehr überschaubaren empirischen Literatur zu den Fragestellungen der Konzeptstudie ist zwischen Beiträgen zu unterscheiden, die sich auf Befragungen (insbesondere Interviews) und Selbstauskünfte der Fachkräfte stützen, und solchen, die auch Leistungsprozesse tatsächlich beobachten.

In den 80er Jahren untersuchten Eberwein und Tholen (1986) Arbeitsvermittlung mittels empirischer Fallstudien; sie führten hierzu Interviews mit Arbeitsuchenden, Personaleinstellern in Betrieben sowie mit Arbeitsvermittlern, und sie beobachteten sowohl Vermittlungsgespräche im Arbeitsamt als auch Einstellungsgespräche im Betrieb. Etwa zur gleichen Zeit fand im Rahmen des Projekts „Bürgernähe der Sozialhilfeverwaltung“ (BMJFG 1985) eine ähnliche angelegte Untersuchung statt, die eine Beobachtung von Vorsprachen in Sozialämtern einschloss. Eine weitere Studie aus den 90er Jahren für den Leistungsbereich der Sozialhilfe (Jacobs/Ringbeck 1994) beschränkte sich dagegen auf Aktenanalysen, Expertinnengespräche und Befragungen von Sachbearbeiterinnen und Personen, die Sozialhilfe bezogen

bzw. bezogen hatten. Ertelt und Seidel beobachteten 1995 135 Berufsberatungsgespräche und führten Interviews mit den Ratsuchenden vor und nach der Beratung sowie mit den Fachkräften nach der Beratung (Seidel 1995, Ertelt/Seidel 1996).

Im Zusammenhang mit dem Umbau der Sozialhilfe (zusammenfassend: Leisering/Hilkert 2001) und der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hess u.a. 2004) wurde die Übertragung von Formen sozialer Arbeit in die Arbeitsmarktpolitik zum Thema theoretischer Erörterungen und empirischer Untersuchungen (vgl. Burghardt/Enggruber 2005). In diesem Zusammenhang entstanden empirische Studien, die teils die Sozialhilfepraxis, teils bereits den Übergang von der Sozialhilfe zum SGB II zum Gegenstand hatten.

- Im Rahmen eines Projekts der Verwaltungsfachhochschule in Wiesbaden wurden im Dezember 1995 und Januar 1996 mit 12 Fachkräften sozialer Ämter Interviews zu ihrer Fallbearbeitung geführt und gesprächsanalytisch ausgewertet (Harrach/Loer/Schmidtke 2000).
- Hansbauer (1996) führte Interviews mit Sachbearbeiterinnen in fünf Sozialämtern eines Flächenkreises, um ihre Entscheidungskriterien für Zuweisung an eine zentrale Koordinierungsstelle „Arbeit statt Sozialhilfe“ zu ermitteln.
- Die wissenschaftliche Begleitung des Modellprojekts „Sozialbüros“ in Nordrhein-Westfalen (Bartelheimer/Dieckmann/Reis, C. 2000) untersuchte die Beratung von Menschen in prekären Lebenslagen bei verschiedenen freien Trägern, einem städtischen Sozialamt und einer städtischen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft. Dabei wurden quantitative und qualitative Untersuchungsmethoden kombiniert: Beratungsleistungen wurden über eine eigens hierfür entwickelte EDV-Anwendung dokumentiert und statistisch ausgewertet. Gleichzeitig wurden Beratungsgespräche beobachtet und analysiert und Beraterinnen befragt.
- Für das Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ in Nordrhein-Westfalen wurden zwei unterschiedliche empirische Zugänge zu Leistungsprozessen verfolgt. In einem städtischen Sozialamt wurden in einer Jugendagentur und in zwei Sozialamtsaußenstellen insgesamt neun Leistungsberechtigte im Fallmanagement über einen Zeitraum von etwa einem halben Jahr begleitet. Dabei wurden Vorsprachen beobachtet und analysiert, mit den Adressatinnen und den für sie zuständigen Fachkräften wurden Interviews geführt (Bartelheimer 2001, 2003; Bartelheimer/Hobusch/Reis 2003). An den anderen fünf Projektstandorten wurden Fallmanagerinnen in der Hilfe zur Arbeit der beteiligten Sozialämter gebeten, Fallberichte zu erstellen. Weiteres Fallmaterial wurde über kollegiale Fallberatungen und Qualitätszirkel gewonnen, an denen die wissenschaftliche Begleitung teilnahm (Reis/Freyberg/Kinstler/Wende 2003, Wende/Reis 2005). Die im Projekt erarbeitete

Typologie der Fallbearbeitung beruht ausschließlich auf diesem Verfahren der Selbstdokumentation.

- Kolbe und Reis (2005) untersuchten in Nordrhein-Westfalen kommunale Handlungskonzepte für Fallmanagement in der Sozialhilfe und in der kommunalen Beschäftigungspolitik im Übergang zum SGB II; in einer Folgestudie. Neben einer quantitativen Befragung, die noch nicht abgeschlossen ist, wurden vier kommunale Fallstudien durchgeführt; ein Folgeprojekt, das Fallstudien für die 2005 neu entstandenen Organisationseinheiten der Grundsicherung zum Ziel hat, ist noch nicht abgeschlossen. Im Mittelpunkt des Interesses steht zwar das „Produktionsmodell“ des Fallmanagements, doch wurden in Vorbereitung auf Fachkräfte- und Expertinneninterviews auch Beratungssituationen beobachtet und protokolliert.
- Lenhart-Roth (2006) befragte Bezieherinnen von ALG II in einem großstädtischen Job Center mit dem Ziel, frauenspezifische Wirkungen der Umsetzung des SGB II zu erfassen.

Eine belgische Studie (Oriane 2005, 2005a; Oriane/Moulaert/Maroy 2004) untersuchte von 2001 bis 2003 „Aktivierungsdienstleistungen“ in drei verschiedenen Beratungskontexten (Arbeitsamt, Beratungseinrichtung in gemischter Trägerschaft und Beschäftigungsbetrieb); dazu wurden Fachkräfte und Arbeitssuchende befragt sowie Gespräche und Interaktionen beobachtet.

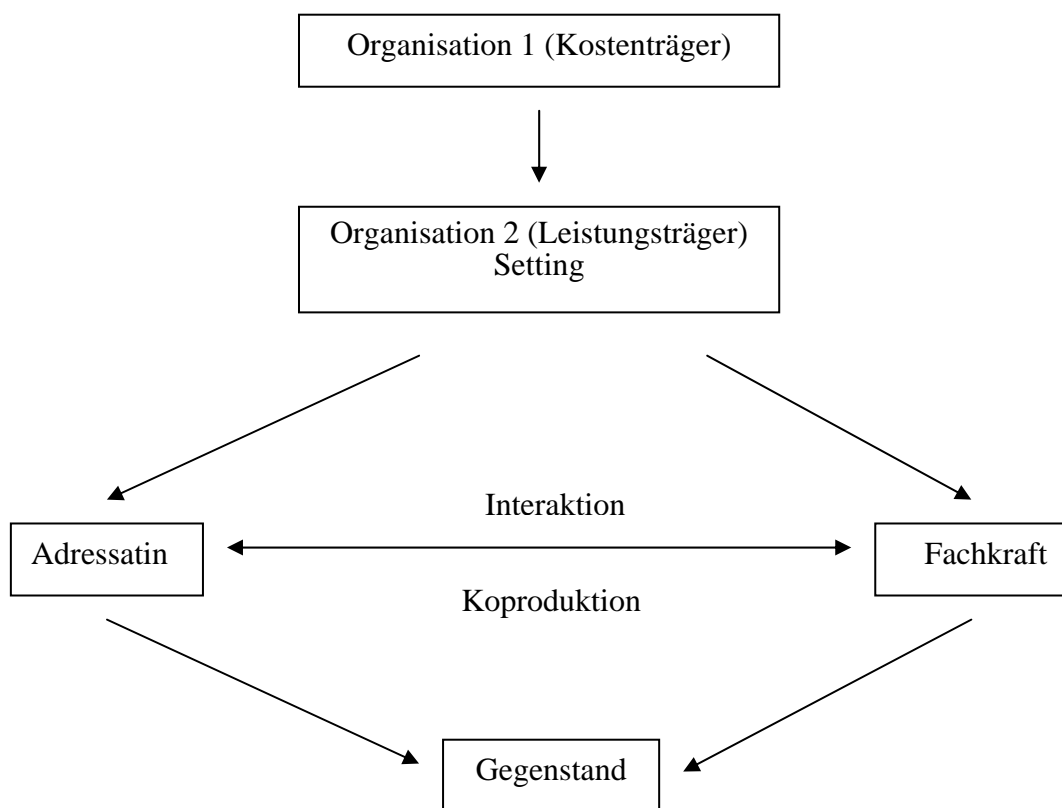
Schließlich bleibt auf laufende Studien oder geplante Studien hinzuweisen: Hilker hat für eine noch unveröffentlichte Dissertation im Rheinland Vorgesprächen im Fallmanagement beobachtet und analysiert. Im Untersuchungsfeld 2 „Implementation und Governance“ (Reis u.a.) der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II sollen Beratung und Fallmanagement beobachtet werden. Das Kooperationsprojekt Universität Siegen / IAB „Organisationsreform und neue Maßnahmen für Arbeitssuchende“ (Ludwig-Mayerhofer) analysiert Interviews mit Fachkräften von SGB-II-Trägern. Das Projekt „Eigensinnige ‚Kunden‘ – Der Einfluss strenger Zumutbarkeit auf die Erwerbsorientierungen Arbeitsloser und prekär Beschäftigter“ im Rahmen des DFG-Sonderforschungsbereichs 580 (Dörre, Röbenack) will Expertinneninterviews für regionale Fallstudien und themenzentrierte Interviews mit Zielgruppen der Arbeitsmarktreform kombinieren, um den Effekt „strenger Zumutbarkeit“ auf Erwerbsorientierungen von Arbeitslosen und prekär Beschäftigten zu erfassen.

2.2.2 Dienstleistungstheoretische Vorüberlegungen und Konzepte

Dienstleistung als Koproduktion und Interaktion

Für arbeitsmarktnahe soziale Dienstleistungen stellen sich grundlegende Probleme der Dienstleistungsproduktion in besonderer Weise.⁵ Übersicht 2.2-1 stellt die allgemeinen Bedingungen sozialer personenbezogener Dienstleistungen dar.

Übersicht 2.2-1: Allgemeines Modell personengebundener sozialer Dienstleistungen



Ergänzt, nach Dunkel/Szymenderski/Voß 2004: 17.

Da personenbezogene Dienstleistungen gleichzeitig („uno actu“) erzeugt und konsumiert werden, müssen Dienstleister und Adressaten bei der Leistungserbringung zusammenwirken („Koproduktion“, vgl. Badura/Gross 1976 oder „Prosumtion“, BMWA 2005a: 4 f.).

5 Die Erörterung wird auf den Regelkreis des SGB II beschränkt. Jedoch galten die nachstehenden Besonderheiten weitgehend bereits für Leistungen der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG, und sie gelten heute in ähnlicher Weise für viele Leistungen nach SGB III.

Dienstleistungen werden nicht als fertiges Produkt, sondern als Leistungsversprechen aufgrund eines „unvollständigen Vertrags“ angeboten (Dunkel/Wehrich 2003). Damit sie zustande kommen, sind zwischen beiden Seiten drei Abstimmungsprobleme zu lösen.

- Gegenstand und Ziel der Dienstleistung (Goffman spricht vom „schadhaften Gut“) sind nicht von vornherein gegeben; Adressatinnen und Fachkräfte müssen sich hierüber verständigen.
- Die Beteiligten müssen ihre Handlungen abstimmen, um den gemeinsamen Gegenstand bearbeiten zu können.
- Die Beteiligten gehen einen „unvollständigen Vertrag“ ein: Wie der Gegenstand zu bearbeiten ist, lässt sich nicht im Voraus vollständig festlegen; dies wirft Vertrauensfragen auf: Wird das Problem gelöst? Nutzt die Dienstleistung?

Die intensive Kommunikation, in der diese Abstimmungsprobleme zu lösen sind, wird in der Fachliteratur als „Arbeitsbündnis“ bezeichnet (Deutscher Verein 2004: 150; Bartelheimer u.a. 2000: 93). Schon aus diesem Abstimmungsbedarf ergibt sich, dass die Evaluation jeder komplexen Dienstleistungsproduktion Daten aus dem Leistungsprozess benötigt, die in ausreichendem Umfang nur durch Beobachtung von Interaktionen zu erheben sind. Die Abstimmung zwischen Adressatinnen und Fachkräften geschieht in einem organisatorischen Rahmen („Setting“), vgl. hierzu unten: 3.1.2), der durch den Leistungsträger (Organisation 2) definiert wird.

Im Fall öffentlicher, sozialer Dienstleistungen wird die Abstimmung dadurch kompliziert, dass die Leistung nicht durch die Adressatinnen bezahlt wird, sondern durch einen Kostenträger (Organisation 1), der dem Aushandlungsprozess seine Regeln setzt. Diese Dienstleistungen entstehen also nicht in Kunden- und Marktbeziehungen, sondern in einem Dreiecksverhältnis: Die Adressaten sind keine zahlenden Kunden, Kostenträgerschaft und Dienstleistungskonsum fallen auseinander. (Am ehesten entspricht die Beziehung zwischen dem Leistungsträger und dem Kostenträger dem Modell einer Kundenbeziehung.) Daher haben die drei Akteursgruppen: Kostenträger, Leistungsträger und ihre Fachkräfte sowie Adressaten, jeweils unterschiedliche Perspektiven auf die Dienstleistung. Da der Kundenbegriff den Blick auf die Besonderheit sozialer Dienstleistungen verstellt, wird er in diesem Bericht konsequent vermieden, obwohl die „Vermarktlichungsrhetorik“ (Dunkel, Rieder u.a. 2004: 232) in den Sprachgebrauch aller Akteurinnen im Untersuchungsfeld eingegangen ist. Aus der skizzierten Dreiecksbeziehung ergibt sich für die Evaluation die Notwendigkeit einer „Triangulation“: die Sichtweisen verschiedener Beteiligter auf den Leistungsprozess sind zu erheben und abzu-

gleichen. Organisationsanalysen und Selbstauskünfte der Fachkräfte über die erbrachten Leistungen reichen jedenfalls als Untersuchungsmaterial nicht aus.

Dienstleistungstheorie und Fallbearbeitung nach SGB II

Die Forschung bietet eine Reihe weiterer Unterscheidungsmerkmale für Dienstleistungen an, die dazu beitragen können, die Besonderheiten von Leistungsprozessen für Arbeitsuchende zu erfassen.

Untersuchungsfelder von Dienstleistungsarbeit können zunächst danach unterschieden werden, ob sie körperbezogen sind (wie z.B. Pflege) und ob sie die Gegenwart („Ko-Präsenz“) der Adressatinnen erfordern (Dunkel/Szymenderski/Voß 2004: 15). Ersteres gilt natürlich für Vermittlung und Beratung nicht. „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ kommen aber nicht ohne persönliche Vorsprachen aus, auch wenn sie Leistungen umfassen können, die in Abwesenheit der Adressatinnen erbracht werden (z.B. Kontakte zu Fallbeteiligten, Stellen- oder Maßnahmenakquise, Sachbearbeitung).

Ferner ist es üblich, Dienstleistungen nach der Intensität des Kontakts zwischen Dienstleisterin und Adressatin zu unterscheiden (ebd.). In den meisten Leistungsprozessen in den Regelkreisen des SGB II und III bleibt es nicht beim einmaligen Kontakt („encounter“), sondern es entsteht eine Dienstleistungsbeziehung: Die Beteiligten begegnen sich öfter und lernen einander kennen.

Zur näheren Bestimmung dieser Dienstleistungsbeziehung kann zwischen „diffusen“ und „spezifischen“ Sozialbeziehungen (Oevermann, nach Bartelheimer/Dieckmann/Reis 2000: 117) unterschieden werden. „Die Kundin oder der Kunde, der eine Briefmarke kaufen will und der Schalterbeamte, der sie ihm verkauft, stehen zueinander in einer spezifischen Sozialbeziehung“ (Harrach/Loer/Schmidtke: 88): ihre Persönlichkeit ist nicht berührt. Dagegen erfordern die meisten sozialen, personenbezogenen Dienstleistungen „ein verstehendes Eingehen auf die ganze Person, das strukturell dem in diffusen Sozialbeziehungen üblichen gleicht“ (ebd.: 89).⁶ Eine Untersuchungsfrage könnte sein, ob die arbeitsmarktnahen Dienstleistungen in der Grundsicherung, insbesondere wenn diese nach Fürsorgelogik organisiert ist, „diffuser“ werden. Dies kann die Beteiligten vor Handlungsprobleme stellen. Einerseits gilt es als Merkmal einer „modernen“, professionellen sozialen Dienstleistung, dass eine moralische Bezie-

6 Harrach/Loer/Schmidtke (2000: 90) beschrieben als Handlungsproblem für Fachkräfte in Sozialämtern, diese hätten „die jeweils konkrete und widersprüchliche, komplexe Handlungs- und Entscheidungssituation im Einzelfall sachangemessen, d.h. unter Würdigung der Besonderheit des jeweiligen Falles, mit den bürokratischen Verfahrensweisen in Einklang zu bringen, ohne dass hierbei ein voreingerichteter standardisierter Ablauf abgearbeitet werden könnte“.

hung zwischen besser gestellten Helferinnen und bedürftigen Notleidenden, wie sie die Fürsorge als vormoderne Form sozialer Sicherung kennzeichnet, durch versachlichte Beziehungen („Fallbearbeitung“) ersetzt wird, für die kein Dank geschuldet wird (ebd.: 41). Andererseits ist im SGB II mit dem Auftrag des „Forderns“ und „Förderns“ eine Fürsorgepädagogik neu angelegt. Ob die Dienstleistungsinteraktion im Übergang von der Agentur für Arbeit zur Grundsicherung für Arbeitsuchende in diesem Sinne diffuser wird, ist bereits eine empirisch zu untersuchende Frage.

Die nächste maßgebliche Unterscheidung betrifft die Asymmetrie der Dienstleistungsbeziehung – eine Frage, die eng mit der Handlungsautonomie der Adressatinnen zusammenhängt und mit der Art der Eigenleistung, welche die Adressatinnen erbringen müssen, um das Dienstleistungsziel zu erreichen. Bartelheimer/Dieckmann/Reis (2000: 117 ff.) unterschieden Sozialberatung danach, ob in ihr die Asymmetrie im Gesprächsverlauf wechselt⁷ oder ob sie – in der verpflichtenden Beratung, die Voraussetzung eines materiellen Leistungsanspruchs ist – einseitig bei der Fachkraft fixiert wird; hiermit dürfte ein Grundproblem der Fallbearbeitung nach SGB II angesprochen sein.

Im SGB II sind die Inanspruchnahme der arbeitsmarktnahen Dienstleistungen und die darauf bezogenen Eingliederungsvereinbarungen verpflichtende Voraussetzungen des Leistungsanspruchs. Damit wird die Dienstleistungsbeziehung für die Adressatinnen zu einer Voraussetzung ihrer materiellen Existenzsicherung. Aus Sicht der Fachkräfte dagegen steht die Sicherung des Lebensunterhalts der Adressaten immer unter dem Vorbehalt, dass diese als „Gegenleistung“ im Dienstleistungsprozess vorgegebene Verhaltensanforderungen erfüllen. Die Adressaten bestimmen also überwiegend nicht selbst, wie intensiv und zu welchen Problemen sie das Dienstleistungsangebot des Grundsicherungsträgers nutzen. Und wenn sie ihre Vermittlungshemmnisse und sonstigen sozialen Probleme in die Fallbearbeitung einbringen, tun sie dies im „Wissen um die Sanktionsgewalt (ihres) Gegenübers“ (Autorenteam 2004: 15).⁸

Eine asymmetrische Ausgestaltung der Dienstleistungsbeziehung kann sich entweder aus dem Auftrag an die Fachkräfte ergeben, „stellvertretend die Entscheidung der Gemeinschaft

7 „Indem Rat Suchende eine Beratung aufsuchen und ihre Probleme anbieten oder offen legen, entscheiden sie darüber, ob sie der Fachkraft die Kompetenz zumessen, ihr Problem zu bearbeiten. Tun sie dies, so überlassen sie ihrem Gegenüber in entscheidenden Standardsequenzen wie z.B. der Datensammlung die Strukturierung des Gesprächs. Sie lassen zu, dass die Beraterin oder der Berater eine Problemsortierung und Problemlösungen vorschlägt. Anschließend jedoch entscheiden sie darüber, ob die Gesprächsergebnisse ihnen weiterhelfen.“ (Bartelheimer/Dieckmann/Reis 2000: 117.)

8 Diese „Sanktionsgewalt“ gilt auch gegenüber Dritten: So sind Maßnahmeteilnehmer verpflichtet, „eine Beurteilung ihrer Leistung und ihres Verhaltens“ durch Träger von Eingliederungsleistungen zuzulassen, und die Maßnahmenträger müssen diese Beurteilungen „unverzüglich“ dem Grundsicherungsträger übermitteln (§ 61 Abs. 2 SGB II).

(zu) vollziehen, an wen gesellschaftlich knappe Ressourcen zu verteilen sind“, oder aus der Annahme, „dass der Grund für die Hilfebedürftigkeit des Klienten eine Einschränkung seiner Handlungsautonomie ist“ (Harrach/Loer/Schmidtke 2000: 91).

Das Problem, knappe Ressourcen zu bewirtschaften, lässt sich nur in der Asymmetrie einer Leistungsentscheidung lösen, die allerdings durch Rechtsansprüche begrenzt wird. Bei der Fallbearbeitung im Regelkreis des SGB III dürfte aber auch die im „Aktivierungs“-Auftrag angelegte Annahme eines Defizits an Eigenaktivität oder Autonomie eine Rolle spielen. Schon für die Fachkräfte der Sozialhilfe wurde diese Annahme zu einem Handlungsproblem, da sich „unter den Klienten auch Personen finden, die nicht lebenspraktisch deautonomisiert sind, sondern im Rahmen einer autonomen und auch zur Rollenförmigkeit einer strategischen Interessenverfolgung fähigen Praxis aus rein formalen Gründen eine Berechtigung zur Hilfeleistung einfordern“ (ebd.:92). Dieses Handlungsproblem könnte sich im neu ausgerichteten Vermittlungsprozess nach SGB II verschärfen. Denn das Ziel der Arbeitsmarktintegration ist eigentlich ein starkes Argument für eine „klientinnengesteuerte“ Dienstleistungsbeziehung⁹: Nur wenn Arbeitsuchende das Leistungsversprechen „als Erweiterung der Chancen im Sinn einer verbesserten Arbeitsmarktintegration“ (Lodemel/Trickey 2001: 134) sehen, kann eine vermittlungsnahе Dienstleistungsbeziehung zustande kommen. Die Arbeitsuchenden müssen letztlich selbst eine Stelle finden, und die Fachkräfte können Stellenbesetzungsvorgänge am allgemeinen Arbeitsmarkt nur unterstützen, nicht herbeiführen. Der Vermittlungserfolg, überhaupt der Marktvorgang der Stellenbesetzung, liegt außerhalb der Reichweite der Fachkräfte und unterstellt autonome Eigenaktivität der Arbeitsuchenden – sowie natürlich Nachfrage der Arbeitgeber. Für dieses „Förder“-Ziel könnte sich demnach die gewollte Asymmetrie des „Forderns“ als Hemmnis erweisen. Das SGB II stellt Fachkräfte und Adressatinnen vor ein Dilemma: es verlangt eine moderne Dienstleistung unter Bedingungen einseitiger, existenzieller Abhängigkeit.

Schließlich lassen sich Dienstleistungen nach der Art ihres Gegenstands unterscheiden, nämlich danach, ob sie eher die Person, also die Problemsicht und das Verhalten der Adressaten verändern wollen oder deren äußeren Handlungsspielraum, d.h. ihre objektive Lebenslage.

9 „Eigenaktivitäten auslösen und Sicherheit einlösen“, hieß das in der Sprache der Hartz-Kommission: „Dem Arbeitslosen werden Wahl- und Handlungsoptionen dargestellt, die ihn befähigen, Entscheidungen über seine weiteren Beschäftigungsperspektiven zu treffen. Die angebotenen Dienstleistungen setzen ihn in die Lage, selbst im Sinne des Integrationszieles tätig zu werden (...). Im Gegenzug hilft ihm das integrierte System der Beratung, Betreuung und materiellen Absicherung, diese Handlungsoptionen wahrzunehmen, auftretende Probleme und Belastungen zu bewältigen und individuelle Lösungen der Integration in Beschäftigung zu finden.“ (Hartz u.a. 2002: 45.)

Bartelheimer/Dieckmann/Reis (2000: 82 ff.) schlagen eine Unterscheidung einzelfallbezogener professioneller Handlungsformen vor, die hieran ansetzt.

Information, Beratung und Hilfeplanung können als rein bzw. vorwiegend kommunikative Handlungsformen bezeichnet werden. Information überlässt die Verwendung des weitergegebenen Wissens vollständig den Adressaten. Beratung schließt dagegen die Interpretation von Informationen, die Erörterung von Situationsdeutungen und Handlungsoptionen sowie die Aushandlung von Zielen ein. Hilfeplanung geht als kommunikative Beratungsform über Beratung hinaus, indem sie das zukünftige Verhalten der Adressaten und anderer Fallbeteiligter festlegt, also ‚Zukunft verplant‘. Die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II stellt ein besonderes Verfahren der Hilfeplanung dar. Im - selten realisierten - Idealfall entspricht der Hilfeplanung im Einzelfall eine fallübergreifende Sozialplanung, die auf die festgestellten Bedarfe mit geeigneten Angeboten zu reagieren sucht.

„Umfassende Unterstützung“ (im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 1 SGB II) müsste aber neben kommunikativen stärker gegenstandsbezogene Tätigkeiten der Fachkräfte einschließen. Hierzu zählt sicher die *Leistungsgewährung*, d.h. die Bedürftigkeitsprüfung für eine Geldleistung und ihre Zahlbarmachung. Viele Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik können ferner praktische *Hilfeleistung* einschließen: Den Adressatinnen werden zur Lösung ihrer Probleme materielle Ressourcen oder Dienstleistungen zur Verfügung gestellt oder erschlossen – angefangen mit dem Zugang zum Internet. Aber auch die Arbeitsvermittlung oder die Vermittlung in Maßnahmen stellt eine besondere Form der Hilfeleistung dar. Kann es bei der Hilfeleistung noch den Adressaten überlassen bleiben, diesen Zugang zu realisieren und ihre Probleme zu lösen, so nimmt *Anleitung* im Unterschied dazu auch Einfluss auf den Umgang der Adressaten mit problemlösenden Ressourcen oder auf ihre Interaktion mit anderen Beteiligten, z.B. durch persönliche Begleitung zu einem Arbeitgeber oder zu einer Beratungsstelle. *Fallmanagement* schließlich baut im Idealfall auf Hilfeplanung auf, wobei sich aber der Schwerpunkt auf die Realisierung vereinbarter Ziele durch Bereitstellung bzw. Vermittlung der erforderlichen materiellen Ressourcen und Koordination verschiedener Fallbeteiligter verlagert. Diese Aufgabe schließt nach den gängigen Definitionen fallübergreifende Aktivitäten zur Erschließung von Ressourcen und zur Vernetzung des Leistungssystems ein, d.h. sie ist gleichzeitig „fall- und feldbezogen“ (Kolbe/ Reis 2005: 64).¹⁰

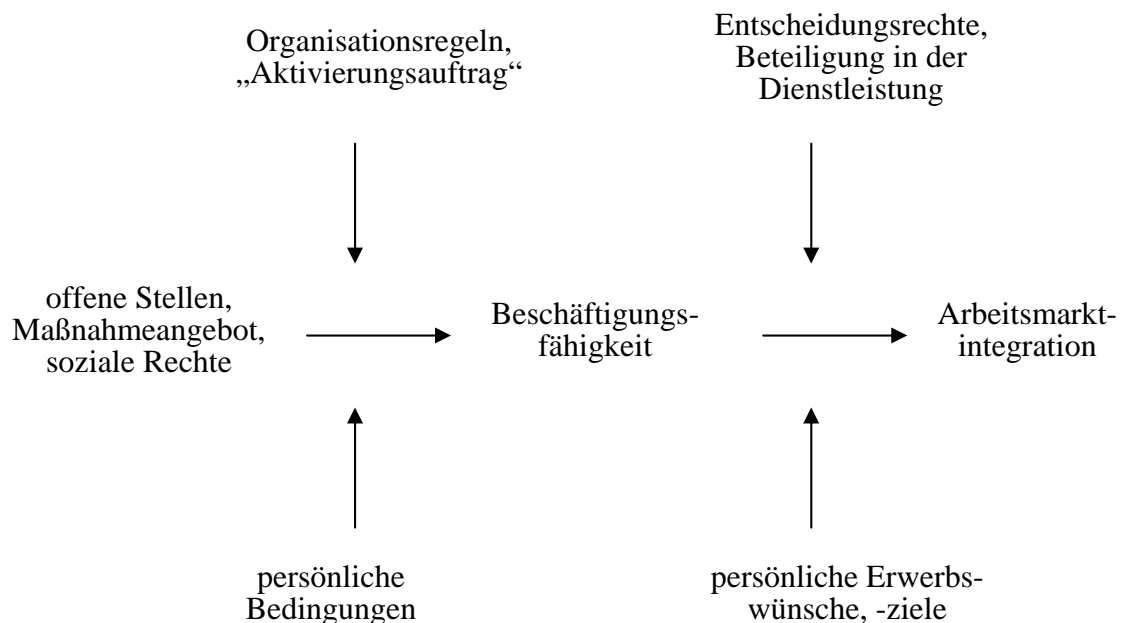
10 Nach Galuske (1999: 184) ist für Fallmanagement charakteristisch, dass sich „das Aufgabenspektrum des Helfers (...) von der psycho-sozialen Beziehungsarbeit zur organisierenden, planenden, koordinierenden und kontrollierenden Abstimmung von Angebot und Nachfrage nach Unterstützung“ verlagert. Folgt man dagegen dem pragmatischen Vorschlag von Göckler (2004: 5), das „koordinierende Fallmanagement (...) organi-

Die Untersuchung arbeitsmarktnaher Dienstleistungen muss also auch klären, auf welche Handlungsformen die Fallbearbeitung zurückgreift, wie diese kombiniert werden, welchen Personenkreisen welche Kombination von Leistungen wann im Fallverlauf angeboten wird und welche Wirkungen dies auf ihr Arbeitsmarktverhalten und auf ihre Teilhabe hat.

Beschäftigungsfähigkeit als Gegenstand arbeitsmarktnaher Dienstleistungen

Einige der Fragestellungen für die Untersuchung arbeitsmarktnaher Dienstleistungen lassen sich an Übersicht 2.2.-2 erörtern.

Übersicht 2.2-2: Beschäftigungsfähigkeit und arbeitsmarktnahe Dienstleistungen



Den ersten und wichtigsten Gegenstand arbeitsmarktnaher Dienstleistungen der Dienstleistungsinteraktion soll die Beschäftigungsfähigkeit¹¹ der Adressatinnen bilden. Diese ist aber nicht als bloß individuelle Eigenschaft aufzufassen, sondern als „Verwirklichungschance“¹². Die individuelle Chance auf Arbeitsmarktintegration hängt nur zum Teil von persönlichen – hemmenden oder fördernden – Bedingungen (etwa Qualifikationen) ab, zum anderen Teil von

satorisch-funktionell der Leitungsebene der ARGE (zu) übertragen“ und die Fachkräfte auf ein rein individuelles Fallmanagement zu beschränken, geht diese Besonderheit verloren.

11 Nach dem Wortlaut des SGB II geht es allerdings lediglich um die Erwerbsfähigkeit.

12 Zum Konzept der Verwirklichungschancen, das auf Amartya Sen zurückgeht, vgl. Salais (2005), Bonvin (2005) sowie Volkert (2005).

gesellschaftlichen Gegebenheiten. Arbeitsmarktnahe Dienstleistungen können nun auf verschiedene Weise auf Beschäftigungsfähigkeit einwirken: Sie können den Zugang zu Stellen oder Maßnahmen vermitteln, oder sie können persönliche Beschäftigungshindernisse bearbeiten. Die Organisationsregeln, zu denen die Dienstleistungen angeboten werden (etwa der „Aktivierungs“-Auftrag), gehören aber auch selbst zu den gesellschaftlichen Bedingungen für Beschäftigungsfähigkeit. Und wie die Dienstleistung ausgestaltet wird, welche Entscheidungs- und Beteiligungsrechte sie für die Adressatinnen vorsieht, wie weit sie ihre Erwerbsziele akzeptiert oder zu beeinflussen sucht, entscheidet mit darüber, welchen Handlungsspielraum die Adressatinnen am Arbeitsmarkt haben.

3. Einbezogene Träger der Grundsicherung

3.1 Anlage der Organisationsbeschreibungen

Auch die empirische Analyse von Dienstleistungsarbeit kommt nicht ohne Beobachtung der organisatorischen Gegebenheiten aus. Die neuen Dienstleistungen nach SGB II werden in dezentralen Organisationseinheiten und somit unter den verschiedensten Organisationsbedingungen erbracht. Diese Unterschiede sind zu erfassen, und es ist zu fragen, wie weit ihr Einfluss auf die Fallbearbeitung reicht und wie weit die Organisationsvielfalt bei den SGB-II-Trägern zu einer Ausdifferenzierung der Dienstleistungen beiträgt. Während in Untersuchungen zu Organisationsmodellen für Job-Center und ARGEn oder in Evaluationsstudien zur Implementation neuer arbeitsmarktpolitischer Instrumente die Organisation der Leistungsprozesse alleiniger Gegenstand der Analyse ist, fasst diese Studie die Organisationseinheiten, die in die Beobachtung einbezogen waren, als „Setting“-Bedingungen für die eigentliche Fallbearbeitung auf.

3.1.1 Geschäftsmodelle in der Grundsicherung für Arbeitsuchende als Forschungsgegenstand

Die Projektarbeit wurde von intensiven fachlichen und politischen Auseinandersetzungen über die Organisation der Leistungsprozesse nach SGB II begleitet, die jedoch auf einer schmalen empirischen Basis und ohne fachlichen Konsens geführt wurden.

Eine ganze Reihe von Studien beschäftigen sich mit dem Umbau der Agenturen für Arbeit vom Arbeitsamt zum „Kundenzentrum der Zukunft“ (Bieber/Hielscher/Ochs/Schwarz/Vaut 2005; Ochs 2005; Schütz 2005; Schütz/Ochs 2005). Da ein Ziel des Umbaus gerade darin besteht, den Regelkreis des SGB III gegen den steuerfinanzierten Bereich der Grundsicherung zu verselbständigen, sind diese Studien für eine Beschreibung der Organisationsbedingungen von SGB-II-Trägern nicht von unmittelbarem Nutzen. Die Studie zum Umbau der Bundesagentur, die im Rahmen der Umsetzung eines Bundestagsbeschlusses zur Evaluation der Hartz-Gesetze I bis III (Bundesregierung 2006) erstellt wurde, versucht immerhin eine allgemeine Operationalisierung des Leitbilds eines modernen Dienstleisters für die Evaluation (Bieber u.a. 2005: 37 f.). Doch bildet hier die „Neubestimmung des Dienstleistungsverhältnisses“¹ nur eine von zehn Dimensionen, und wie bei allen Organisationsstudien stehen die Wir-

1 Zur Neubestimmung des Dienstleistungsverhältnisses formuliert die Studie vier Untersuchungsfragen: „Wie konstruiert die Organisation den Kunden, seinen Bedarf und seine Rolle? Wie definiert die Organisation die Beziehung zwischen Ersteller und Adressat der Leistung? Wie wird das Verhältnis von Individualbedarfen

kungen der Organisation auf die Fallbearbeitung nicht im Zentrum der Untersuchung. Zudem steht die Übertragung dieses Konzepts auf den Regelkreis des SGB II aus.

Für den erwähnten Bericht der Bundesregierung evaluieren das Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) und das infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft die Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in den Agenturen für Arbeit. Auch wenn der eigentliche Evaluationsauftrag auf den Regelkreis des SGB III beschränkt ist, so schließt er doch die Untersuchung von Unterschieden bei der Betreuung und Vermittlung in den Agenturen und ARGEn sowie beim Einsatz der besonders zu evaluierenden neuen Vermittlungsinstrumente (Vermittlung durch Dritte nach § 37 SGB III, Integrationsmaßnahmen nach § 421i SGB III, Vermittlungsgutscheine nach § 421g SGB III, Personalserviceagenturen nach § 37c SGB III) ein. Der Hauptteil der Untersuchung wird erst mit dem Schlussbericht (Ende 2006) vorgelegt, doch enthält der Zwischenbericht (WZB/infas 2005) eine erste Bestandsaufnahme über die Organisationsweise und den Entwicklungsstand der ARGEn. Im Rahmen einer schriftlich-postalischen Vollerhebung bei allen Arbeitsagenturen wurden den Agenturleitungen eine Reihe von Fragen zum Umsetzungsstand bei den Arbeitsagenturen und zu Erfahrungen mit Optionsmodellen² gestellt (zu einigen Ergebnissen vgl. unten: 3.5.). Der Abschlussbericht dieser Studie dürfte eine Reihe von Anhaltspunkten für einen systematischen Vergleich von Vermittlungsarbeit in den Regelkreisen des SGB III und des SGB II liefern. Schon der Zwischenbericht wirft eine Reihe von Fragen auf, die auch für Leistungsprozesse bei SGB-II-Trägern gelten – etwa nach den Wirkungen und dem Sinn der „Kundensegmentierung“, nach dem Einsatz von Profiling und Eingliederungsvereinbarungen sowie nach dem Konflikt zwischen individueller Dienstleistungsorientierung und standardisiertem Massengeschäft. Doch gehört es zu den Eigentümlichkeiten dieser Studie, dass sie die Implementation der neu ausgerichteten Arbeitsvermittlung evaluiert, ohne nach der Qualität der Fallbearbeitung zu fragen. Nur beiläufig wird daher darauf hingewiesen, dass die Veränderung der Organisationsbedingungen die Qualität des Beratungs- und Vermittlungsgesprächs wohl nicht verbessert hat (ebd.: 97), oder dass Profiling die Organisationseffizienz steigern kann, ohne dass dies die „Servicequalität für das Beratungsklientel anhebt oder gar die inhaltliche Qualität der Arbeitsmarktpolitik insgesamt steigert“ (ebd.: 188).

Dagegen hat das Gutachten von Sell (2006) ausdrücklich zum Gegenstand, was eigentlich gute Arbeitsvermittlung ausmacht. Die sehr überschaubare Literatur zur Arbeitsvermittlung wird aufgearbeitet, Fragestellungen aus der Arbeitsmarktökonomik und der Forschung zu so-

und den Leistungsprofilen der Organisation ausbalanciert? Wie setzt die Organisation den Anspruch von ‚Aktivierung‘ und Eigenverantwortung um?“ (Ebd.: 38.)

zialen Netzwerken werden referiert. Sell problematisiert die Einbettung der Arbeitsvermittlung in den organisatorischen und fiskalischen Rahmen der Arbeitslosenversicherung. Ausführungen zu den ARGEn als SGB-II-Trägern als „zweiter Welt der Arbeitsvermittlung“ (ebd.: 94 f.) nehmen aber nur geringen Raum ein, und die Wechselwirkungen zwischen Organisation und Dienstleistungsbeziehung stehen nicht im Mittelpunkt des Gutachtens. Zudem handelt es sich um eine Literaturstudie mit einem Schwerpunkt auf internationalem Vergleich, nicht um eine empirische Untersuchung.

Eine zweite Gruppe von Studien hat ausdrücklich das Produktions- oder Geschäftsmodell von Trägern der Grundsicherung zum Gegenstand. Czommer/Knuth/Schweer (2005) vergleichen vor dem Hintergrund einer Telefonbefragung den Gründungsprozess dreier ARGEn, und kontrastieren die Ergebnisse ihrer Fallstudien bei der Ausgestaltung der Rechtsform und der Organisation, bei der Organisation des Dienstleistungsangebots und bei der Gestaltung des Personalübergangs. Kolbe/Reis (2005) vergleichen vier Produktionsmodelle für Fallmanagement bei Trägern der Sozialhilfe „am Vorabend von Hartz IV“, also bis Ende 2004, und untersuchen derzeit in einem Folgeprojekt (Kolbe 2006), wie weit sich die Organisationsbedingungen von SGB-II-Trägern „pfadabhängig“ aus den bis 2004 gefundenen organisatorischen Lösungen ergeben. Steht bei Czommer/Knuth/Schweer die Organisation im Mittelpunkt der empirischen Erhebung, so schließt das Untersuchungsdesign von Kolbe/Reis neben Experteninterviews auch die Beobachtung von Vorsprachen ein. Jedoch waren die Ergebnisse des Folgeprojekts bei den SGB-II-Trägern im Rahmen der vorliegenden Konzeptstudie noch nicht verfügbar. Schließlich hat Reis (2005, 2005a) in Auswertung von Modellprojekten des Landes Nordrhein-Westfalen Leistungsprozesse nach SGB II idealtypisch beschrieben und hieraus Grundvarianten der Arbeitsorganisation abgeleitet. Als „generalistisch“ bezeichnet er Organisationskonzepte, bei denen erst im Leistungsprozess selbst entschieden wird, welche Personen Fallmanagement erhalten. In spezialisierten Ansätzen wird dies dagegen vorab entschieden, wobei sich Varianten danach unterscheiden, wie weit Fallmanagement mit anderen Funktionen (etwa Leistungssachbearbeitung) kombiniert wird (Reis 2005a: 14 f.). (Eine zweite Unterscheidung, die daran ansetzt, ob Vermittlung für den Personenkreis nach SGB II und SGB III getrennt oder „aus einer Hand“ angeboten wird, hat sich inzwischen durch die strikte Trennung der beiden Regelkreise erledigt.)

Greifenstein/Kißler/Wiechmann (2005) haben das Kooperations- und Optionsmodell anhand zweier Fallstudien (ARGE Bielefeld und kommunale Trägerschaft Mülheim) vergli-

2 Die kommunale Trägerschaft nach § 6a SGB II gehörte nicht zum Untersuchungsauftrag.

chen; die Studie konzentriert sich jedoch ausschließlich auf die Auswirkungen der Geschäftsmodelle auf die Beschäftigungsverhältnisse der Fachkräfte und auf die Personalvertretungen.

Der Bundesrechnungshof hat 2006 Ergebnisse von „Schwerpunktprüfungen“ bei 70 ARGEn und 20 zugelassenen kommunalen SGB-II-Trägern zur Überprüfung der Erwerbsfähigkeit, zu Vermittlungsaktivitäten, Eingliederungsvereinbarungen und Sanktionen sowie zum Einsatz von Arbeitsgelegenheiten veröffentlicht. Im Bericht finden sich nur wenige Hinweise auf die Untersuchungsmethode; einbezogen wurden „nur erwerbsfähige Hilfebedürftige (...), die keine der Vermittlung entgegenstehenden besonderen persönlichen Hemmnisse, wie Drogen- oder Schulden-Probleme, hatten und die daher – auch nach Einschätzung der Erhebungsstelle – ohne weitere Betreuungsmaßnahmen zu aktivieren waren“ (Bundesrechnungshof 2006: 15). Die Qualitätsmaßstäbe, an denen er die beobachtete Praxis misst, leitet der Bundesrechnungshof unmittelbar aus den gesetzlichen Vorgaben ab.

Interessante und relativ aktuelle Hinweise auf die Ausgestaltung der Leistungsprozesse nach SGB II ergeben sich aus der Dokumentation einer Fachtagung in Leipzig im Mai 2006 (bp:k 2006: 87 ff.; für einzelne Ergebnisse vgl. unten: 3.5).

Zwei Untersuchungsvorhaben dürften das Wissen um die SGB-II-Träger in den nächsten Jahren grundlegend verbessern: Die breit angelegte Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach SGB II im Auftrag des Deutschen Landkreistages und das Untersuchungsfeld 2 „Implementations- und Governanceanalyse“ der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) durchgeführten Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II (für die Leistungsbeschreibung vgl. BMWA 2005). Während die Feldphase der Evaluation im Auftrag des BMAS erst im Herbst 2006 beginnt, liegen Ergebnisse einer ersten flächendeckenden Erhebung des Landkreistages inzwischen vor (Hesse 2006).³ Die Untersuchung des Landkreistags beruht ausschließlich auf Interviews und Selbstauskünften auf Leitungsebene, während das Evaluationsvorhaben des BMAS Erhebungen und Beobachtungen vor Ort einschließt.

3.1.2 Organisation als Setting für die Fallbeobachtung

Aus der sehr überschaubaren Literatur zur Organisation der Leistungsprozesse nach SGB II ergaben sich nur grobe Anhaltspunkte für die vergleichende Organisationsbeschreibung von SGB-II-Trägern. Ein Teil der Beiträge wurde erst im Lauf der Untersuchung zugänglich, als die Organisationserhebung, welche die Fallbeobachtung begleitete (vgl. Anhang A3), bereits

3 Hesse (2006) unterscheidet vier idealtypische Geschäftsstrategien: Förderansatz und Beschäftigungsansatz als Varianten bewerberorientierter Träger, und Vermittlungsansatz und Subventionsansatz als Ausprägungen einer stellenorientierten Organisation. Ob diese Typologie stabile Ergebnisse liefert, muss aber bezweifelt werden: 69% der befragten SGB-II-Träger erklären, beide Orientierungen zu verfolgen.

konzipiert war. Die Organisationsbefragungen von WZB/infas und des Landkreistags (Hesse 2006) kommen für die gleichen Sachverhalte zu recht unterschiedlichen Ergebnissen. Jedenfalls konnte sich diese Konzeptstudie bei der Darstellung der Organisationsbedingungen nicht an einem etablierten fachlichen Standard oder an einem gesicherten Forschungsstand orientieren. Hinzu kommt die Schwierigkeit, dass die meisten Organisationsstudien die Arbeitsorganisation selbst zum Gegenstand haben, ohne zu thematisieren, wie unterschiedliche Organisationsmodelle auf die Fallbearbeitung wirken und wie weit sie zu einer Ausdifferenzierung der erbrachten Dienstleistungen beitragen. Reis versucht in seinen Arbeiten am ehesten, systematisch von Organisationsmodellen auf Dienstleistungsqualitäten zu schließen. Jedoch beobachtet er (vgl. auch Kolbe/Reis 2005a, Reis/Freyberg/Kinstler/Wende 2003) schwerpunktmäßig den Pfad der Fallbearbeitung, der als Fallmanagement bezeichnet wird, und misst diesen stets an einem normativ vorausgesetzten Konzept von Case Management. Dagegen wird in der vorliegenden Studie die gesamte Praxis der Fallbearbeitung möglichst voraussetzungslos untersucht (vgl. hierzu oben: Kap. 2).

In diesem Kapitel werden die Organisationsbedingungen der drei SBG-II-Träger, die in die Konzeptstudie einbezogen waren, als Setting für die zu beobachtende Fallbearbeitung erhoben und dargestellt. Der in Therapie, Supervision und Beratung gebräuchliche Begriff des „Setting“ wird hier in einem weiten Sinn verwendet (vgl. Bartelheimer u.a. 2000: 90 ff.). Gemeint sind zum einen die organisatorischen und räumlichen Arrangements, in denen Fachkräfte und Adressaten einander begegnen. Diese werden wesentlich vom *Geschäftsmodell* oder „Produktionsmodell“ (Reis u.a. 2003: 237 ff.) der Leistungsträger bestimmt. Arbeitsorganisation, materielle Ausstattung, institutionelle Vorprägung, Verfahrensvorschriften, Dokumentationsverfahren hängen von örtlichen Organisationstypen und Governance-Strukturen ab. Dies dürfte für komplexere Leistungsprozesse generell zutreffen, gilt aber für die „Aktivierungsdienstleistung“ (BMWA 2005: 11) nach SGB II in besonderem Maße, da die Bundesagentur hierfür lediglich die Gewährleistungsverantwortung trägt, bei den örtlichen Leistungsträgern hingegen die Umsetzungsverantwortung liegt⁴, und die zugelassenen kommunalen Träger in der Wahl ihrer Organisationsformen völlig frei sind.

Zum Setting im weiteren Sinn gehören aber auch prägende gesellschaftliche Diskurse und Akzeptanzvorstellungen, gesetzliche und untergesetzliche Vorgaben sowie die Arbeitsmarktbedingungen, die dem Geschäftsmodell vorgelagert sind. Die Dienstleistungen nach SGB II werden in stark dezentralisierter Form und mit breitem Ermessensspielraum im Einzelfall er-

bracht; die Steuerung der Leistungsprozesse und viele Entscheidungen über ihre Ausgestaltung, insbesondere über die Gewichtung der Ziele in der Fallbearbeitung, sind nach „unten“ verlagert. Daher tragen auch mitgebrachte Orientierungen der Fachkräfte („Pfadabhängigkeiten“, vgl. Reis 2005), „Mikro-Rationalitäten“ in der Fallbearbeitung (vgl. Hansbauer 1996), Wertorientierungen, Einstellungen und Strategien von Fachkräften und Adressatinnen zu unterschiedlichen Ausprägungen des neuen Leistungstyps in den verschiedenen organisatorischen Kontexten bei. Für die Gesamtheit dieser externen und internen Vorgaben, die Fallbearbeitung beeinflussen, wurde in Diskussionen des Projektteams auch der Begriff des „Regimes“ vorgeschlagen.

Tatsächlich dürfte Fallbearbeitung als ein Kräftefeld aufzufassen sein, auf das verschiedene „Setting“-Faktoren wirken, und wie stark der Zusammenhang zwischen den Modellen und Organisationsformen der Aufgabenwahrnehmung und der Ausprägungen der Fallbearbeitung ist, ob man also in verschiedenen Organisationseinheiten eher unterschiedliche Ausprägungen des gleichen Dienstleistungstyps oder gänzlich verschiedene Dienstleistungstypen vorfindet, lässt sich nur empirisch beantworten.

Der *konzeptionelle* Unterschied zu Organisationsanalysen besteht darin, dass in dieser Studie die Fallbearbeitung selbst als soziales Handeln beobachtet werden sollte, welches in einem organisatorischen Rahmen stattfindet, durch diesen aber nicht vollständig erklärt wird. Man kann weder von den gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben noch von der Organisation der Geschäftsprozesse (dem „Geschäftsmodell“) auf Qualitäten der erbrachten Dienstleistung schließen. So könnte ein Geschäftsmodell organisatorisch einleuchtend sein und sogar einen für die Fachkräfte effizienten Arbeitsablauf ermöglichen, jedoch gleichzeitig das Zustandekommen einer Dienstleistungsbeziehung behindern, die den von der Organisation selbst gestellten fachlichen Ansprüchen genügt. Ebenso könnte sich der Einfluss entweder der politischen und gesetzlichen Vorgaben oder der individuellen Vorstellungen der Fachkräfte von ihrer Arbeit als so bedeutend erweisen, dass selbst ein organisatorisch höchst „unpraktisches“ Geschäftsmodell für die Art der Fallbearbeitung ohne Bedeutung bleiben kann.

Diese Ausrichtung der Untersuchung auf das Geschehen in der Fallbearbeitung muss aber keineswegs zu „schlechteren“ Organisationsbeschreibungen führen. Vielmehr soll die vorliegende Studie in *methodischer* Hinsicht gerade zeigen, dass die fallzentrierte Beobachtung, die Adressatinnen auf ihrem Weg durch die Bearbeitung ihres Falls begleitet, auch eine geeignete Untersuchungsperspektive auf die Organisation des Leistungsprozesses eröffnet. Na-

4 Nach der Rahmenvereinbarung vom 1. August 2005 zwischen dem zuständigen Bundesministerium, dem Deutschen Städtetag und dem Städte- und Gemeindebund sieht die Bundesagentur von Weisungen zur ope-

türlich wurden zur Erstellung der nachstehenden Organisationsbeschreibungen Interviews mit Expertinnen (Teamleiterinnen, Geschäftsführern, Mitarbeiterinnen einer Regionaldirektion) geführt. Wichtige Erhebungsinstrumente waren aber die Gespräche mit den Fachkräften, die mit der Bearbeitung der beobachteten Fälle befasst waren, mit einbezogenen Dritten und mit den Adressatinnen selbst. Dabei ermöglicht die eigene Beobachtung, Auskünfte zum Einfluss der Geschäftsmodelle auf die Fallbearbeitung am konkreten Geschehen zu überprüfen.

Parallel zur Fallbeobachtung wurden an den drei einbezogenen Standorten Informationen zu folgenden Elementen des Setting erhoben (vgl. hierzu den Leitfaden für Datensammlung zur Organisation der Fallbearbeitung, Anhang A3):

- Personaleinsatz (etwa Betreuungsschlüssel), qualifikatorische Voraussetzungen und Weiterbildungskonzepte;
- Organisation des Zugangs bzw. der Zuweisung, insbesondere die verwendeten Typisierungen und Segmentierungen der Adressatinnen;
- Arbeitsorganisation und Aufgabenteilung, insbesondere die auf Typisierungen von Adressatinnen aufbauenden unterschiedlichen Pfade der Fallbearbeitung;
- fallübergreifende Vernetzungsstrukturen, etwa Leistungsvereinbarungen mit externen Anbietern (Dritten) für Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II, auf die in der Fallbearbeitung zurückgegriffen wird, Verfahren zur Zuweisung, Einschaltung, Vermittlung und zur Berichterstattung;
- Dokumentationsverfahren, die bei den Trägern nach SGB II und bei Dritten in den verschiedenen Pfaden der Fallbearbeitung verwendet werden, und daraus resultierende Anforderungen an Datenermittlung;
- äußere Gesprächsbedingungen, etwa Organisation von Vorsprachen (Terminierung), räumliche Bedingungen;
- geltende Verfahrensanforderungen an die Fachkräfte, also Vorgaben für die verschiedenen Pfade der Fallbearbeitung, Zielgruppendefinitionen, Kompetenzspielräume in der Fallbearbeitung.

Da die eigentliche „Feldzeit“ für diese Konzeptstudie nur knapp sechs Monate betrug und die fallbezogenen Beobachtungsaufgaben Vorrang hatten, sind die nachfolgenden Organisationsbeschreibungen für die drei beobachteten Standorte nicht lückenlos; auch fallen sie in einzelnen Punkten unterschiedlich detailliert aus. Sie sind einheitlich in vier Punkte gegliedert.

1. Basisinformationen zur Gebietskörperschaft (Stadt, kreisangehörige Gemeinde/Kreis);

2. Basisinformationen zur Organisationseinheit, d.h. zur Institution, zu Ressourcen und Personal sowie zu den Pfaden der Fallbearbeitung;
3. idealtypische Verlaufsorganisation für die verschiedenen Pfade der Fallbearbeitung; wesentlich sind dabei insbesondere die Einmündung, der Abschluss der Eingliederungsvereinbarung, die weitere Bearbeitung und Umsetzungsroutinen sowie der Einsatz von Sanktionen;
4. Rahmenbedingungen fallbezogener Abläufe: räumliche Bedingungen, Dokumentationsverfahren, Kommunikation in der Organisationseinheit (z.B. zwischen Fallmanagerinnen und passiven Leisterinnen), Arbeitsmarktressourcen.

Die Organisationsbeschreibungen sollen lediglich Kontextinformationen zum darzustellenden fallbezogenen Material liefern. Rückschlüsse von den beobachteten Unterschieden in der Fallarbeit auf die unterschiedlichen Organisationsmodelle der Standorte stehen nicht im Zentrum der Untersuchung.

3.1.3 Die drei Standorte im Überblick

Der Feldzugang konnte in den drei Standorten realisiert werden, die vom Gesamtteam bei der Planung der Beobachtung als forschungspragmatisch beste Untersuchungseinheiten festgelegt worden waren. Die räumliche Nähe zu den beteiligten Teilteams war dabei ein wesentliches Auswahlkriterien, denn bei Bedarf sollten auch kurzfristig fallbezogene Beobachtungstermine wahrgenommen werden können. Obwohl im explorativen Untersuchungsdesign bei der Standortwahl keine Repräsentativität beansprucht wurde, gelang es mit den drei Standorten doch, recht verschiedene Bereiche des Trägerspektrums abzubilden (Übersicht 1). Die Standorte werden im Folgenden als X, Y und Z bezeichnet; alle Ortsbezeichnungen wurden bereits bei der Transkription des Gesprächsmaterials anonymisiert. Diese Anonymisierung ist nicht nur geboten, um einen Rückschluss auf beobachtete Grundsicherungsbezieherinnen und Fachkräfte auszuschließen. Sie soll zugleich signalisieren, dass die Konzeptstudie weder ein bestimmtes Modell der Aufgabenwahrnehmung (ARGE, kommunale Option, getrennte Aufgabenwahrnehmung) noch die Geschäftsmodelle der beobachteten Grundsicherungsträger bewertet.

Übersicht 3.1-1: Drei Standorte im Überblick

typisierende Merkmale	Standort X	Standort Y	Standort Z
Status der Kommune	kreisfreies Oberzentrum	kreisangehörige Stadt	kreisangehörige Sonderstatusstadt
Agenturbezirk (Vergleichstypen 2005)	Regionaltyp IIIb (Bezirke mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit)	Regionaltyp Ia (Bezirke in Ostdeutschland mit schlechtesten Arbeitsmarktbedingungen)	Regionaltyp IIIa (Bezirke mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit, aber mäßiger Dynamik)
Regionale Typisierung des SGB-II-Trägers	Typ 7 (städtisch geprägte Gebiete mit ungünstiger Arbeitsmarktlage)	Typ 16 (sehr ländliche Gebiete mit extrem schlechter Arbeitsmarktlage und starkem Rückgang der svp. Beschäftigung)	Typ 9 (ländlich geprägte Gebiete mit durchschnittlicher Arbeitsmarktlage und leicht überdurchschnittlicher Sozialhilfequote)
Trägerschaftsmodell	Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II	Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II	zugelassener kommunaler Träger nach § 6a SGB II
Beschäftigungspakt für Ältere	Ja	Ja	Ja
Arbeitslosenquote ¹⁾ Jahresdurchschnitt 2005	15,3%	20,4% (Landkreis)	13,0% (Landkreis)

Anm.: svp = sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. 1) Bezogen auf alle Erwerbspersonen (Berechnung auf Kreisebene).

Quellen: Blien/Hirschenauer 2005; Wolf 2006; Bundesagentur für Arbeit, Statistik.

Bei *Standort X* handelt es sich um eine westdeutsche Großstadt mit zentralörtlichen Funktionen für einen größeren Wirtschaftsraum. X liegt in einem Agenturbezirk mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Regionaltyp IIIb). Träger der Grundsicherung für Erwerbsfähige ist eine Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II, deren Zuständigkeitsbereich in der regionalen Typisierung zu den städtisch geprägten Gebieten mit ungünstiger Arbeitsmarktlage (Typ 7) zählt.

Der *Standort Y*, eine kreisangehörige Kleinstadt in einem ländlich geprägten Raum, liegt in einem ostdeutschen Agenturbezirk mit schlechtesten Arbeitsmarktbedingungen (Regionaltyp Ia). Grundsicherungsträger ist eine kreisweite Arbeitsgemeinschaft, die in der Typologie der SGB-II-Träger als sehr ländliches Gebiet mit extrem schlechter Arbeitsmarktlage und starkem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Typ 16) charakterisiert wird. Die Stadt Y ist Sitz einer Außenstelle der ARGE. Die Beobachtung blieb auf diese Außenstelle beschränkt.

Standort Z gehört als kreisangehörige Sonderstatusstadt zu einem westdeutschen Agenturbezirk mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und mäßiger Dynamik (Typ IIIa). Träger der Grundsicherung ist ein Landkreis, der die kommunale Option nach § 6a SGB II wahrnimmt und dabei die Stadt Z nach § 6 Abs. 2 SGB II heranzieht. Beobachtet wurde die Fallbe-

arbeitung in der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft, die diese Aufgabe als Dienstleister für die Stadt Z erbringt.

Obwohl die unterschiedlichen Modelle der Aufgabenwahrnehmung in dieser Untersuchung nicht systematisch verglichen werden, ist es sicher ein günstiger Umstand, dass mit Z eine Optionskommune in die Beobachtung einbezogen war. (Ein Drittel der Agenturen für Arbeit hat wenigstens eine Optionskommune in ihrem Zuständigkeitsbereich; WZB/infas 2005: 510 f.). Die Rechtsform der GmbH, die sich die ARGE in X gegeben hat, ist bundesweit eher selten: 78% der ARGEn wählten die von der BA empfohlene öffentlich-rechtliche Gesellschaft als Rechtsform, nur 16% die GmbH oder GbR und weitere 5% die gemeinnützige GmbH. Nur bei 6% der ARGEn wurden – wie mit der Beschäftigungsgesellschaft in X – bisherige kommunale Dienste und Einrichtungen organisatorisch in die Trägerschaft eingebunden. (WZB/infas 2005: 494.)

Alle drei Standorte sind in das Bundesprogramm „Beschäftigungspakt für Ältere in den Regionen“ einbezogen. Nur am Standort Z gab es für diese Adressatinnen ab 50 Jahren mit dem Job Center 50 plus ein besonderes Bearbeitungsverfahren.

Für alle drei Träger – wie wohl für fast alle SGB-II-Träger – gilt, dass sie sich zum Zeitpunkt der Beobachtung noch in einer Übergangssituation befanden; dies erklärt auch viele Auffälligkeiten im Beobachtungs-Sample (vgl. unten: 4.) Zwei der drei einbezogenen Träger legten in Vorgesprächen Wert auf die Feststellung, dass ihre Strukturen für die Aufgaben nach SGB II noch nicht vollständig aufgebaut seien, dass also die Beobachtung unter fachlichen Gesichtspunkten „zu früh“ komme.

3.2 Grundsicherungsträger X

3.2.1 Basisinformationen zur Gebietskörperschaft X

Bei X handelt es sich um eine westdeutsche kreisfreie Stadt mit mehr als 300.000 Einwohnerinnen, die in einem Agenturbezirk mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Regionaltyp IIIb) die Funktion eines Oberzentrums erfüllt. Der Bezirk der Agentur für Arbeit umfasst neben dem Stadtgebiet noch einen angrenzenden Landkreis, in dessen Kreisstadt sich eine weitere Geschäftsstelle der Agentur befindet. Für den Agenturbezirk bestehen zwei Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II, deren Bezirke mit den politischen Grenzen (Stadt/Kreis) übereinstimmen. Das Gebiet der ARGE X zählt in der regionalen Typisierung zu den städtisch geprägten Gebieten mit ungünstiger Arbeitsmarktlage (Typ 7).

Die Arbeitslosenquote im Agenturbezirk lag im Januar 2006 um etwa 0,5 Prozentpunkte über dem Landes- und um etwa 1 Prozentpunkt über dem Bundesdurchschnitt. Auf den Rechtskreis des SGB II entfallen etwa 67% der gemeldeten Arbeitslosen.

Im Leistungsbezug der ARGE X standen Anfang 2006 etwa 19.700 Bedarfsgemeinschaften (BG) mit 37.100 Personen. 26.200 dieser Hilfebedürftigen waren erwerbsfähig (Unter-25-Jährige: 5.600), 10.900 nicht erwerbsfähig (Unter-25-Jährige: 10.500). Einzelpersonen bilden 58% der BG; 18% der BG bestehen aus zwei, 24% aus drei und mehr Personen; Kinder leben in 31% der BG.

Von den erwerbsfähigen Leistungsbeziehern waren etwa 22.300 arbeitssuchend (Unter-25-Jährige: 3.900), 14.600 arbeitslos gemeldet (Unter-25-Jährige: 1.700). 43% der Arbeitslosen im Zuständigkeitsbereich der ARGE waren Frauen, 62% ohne Berufsausbildung, 60% langzeitarbeitslos, 30% nichtdeutsch.

3.2.2. Basisinformationen zur Organisationseinheit X

Die ARGE X wurde Anfang 2005 als GmbH gegründet, an der die Stadt X mit 50 Prozent beteiligt ist. Es gibt Hinweise darauf, dass die GmbH als Rechtsform gewählt wurde, um die Beteiligung der seit 1992/93 bestehenden kommunalen Personalentwicklungsgesellschaft zu ermöglichen. Diese seit längerem aktive und in bundesweite Netzwerke kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eingebundene Gesellschaft war bis zum Inkrafttreten des SGB II für die Beratung, Qualifizierung und Vermittlung von arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängerinnen in den ersten Arbeitsmarkt zuständig und stellt einen großen Teil des heutigen Personals für das Fallmanagement sowie den Geschäftsführer der ARGE. Bei der Bildung und Ausgestaltung der ARGE war sie maßgeblich beteiligt, insbesondere was Fortbildung sowie Maßnahmeplanung und -durchführung betraf. Die Beschäftigungsgesellschaft besteht neben der ARGE fort und übernimmt für diese Teilaufgaben.

Von den Fachkräften wird die neu geschaffene Organisationseinheit eher zurückhaltend bewertet; sie beschreiben das Zusammengehen der drei „Mutterhäuser“ (MX1) Agentur, Sozialverwaltung und Beschäftigungsgesellschaft als „Kulturschock“. Obwohl die Rechtsform der GmbH die Möglichkeit bot, frühere Erfahrungen aus der Praxis der Beschäftigungsgesellschaft zu berücksichtigen und einige Vorgaben an lokale Verhältnisse anzupassen, dominieren das Geschäftsmodell und die Handlungsprogramme der Bundesagentur örtliche Verträge, Handlungsvorgaben und Verfahren.

Hinweise der Bundesagentur und der Regionaldirektion haben in der Organisationseinheit X Weisungscharakter und werden formal beachtet, allerdings im Einzelfall modifiziert. Die ARGE nimmt am zentralen Einkauf über die Regionaldirektion teil. Die Kooperation zwi-

schen ARGE und Agentur bzw. Stadt, Beschäftigungsgesellschaft und Agentur wird offenbar in Schnittstellenkonferenzen bzw. Arbeitsgruppen der Organisationseinheiten besprochen. In X wurde für den Regelkreis des SGB II ein lokaler Ombudsrat eingerichtet. Ihm gehören fünf Personen des öffentlichen Lebens an, an die sich Bürgerinnen direkt wenden können. Alle zwei Monate werden eingehende Beschwerden gemeinsam mit der Geschäftsführung und Teamleitungen des ARGE besprochen. Es gibt, so heißt es, erstaunlich wenig individuelle Beschwerden (MX10).

Organisationsstruktur

Die ARGE X gliederte sich bei Beginn der Beobachtung in fünf Geschäftsbereiche (GB):

- den Geschäftsbereich für die Unter-25-Jährigen (im Folgenden: GB u25) mit eigenem Standort in Rathausnähe mit Empfang, Fall- und Vermittlungsmanagement sowie passiven Leistungen;
- drei Geschäftsbereiche für die Über-25-Jährigen (im Folgenden: GB 1 ü25, GB 2 ü25, GB 3 ü25) mit Empfang, Fallmanagement, Vermittlungsmanagement sowie passiven Leistungen, die sich auf fünf Standorte (einschließlich einer Außenstelle von GB 3 ü25) im Stadtgebiet verteilten;
- den Geschäftsbereich Steuerung mit Widerspruchsstelle, Öffentlichkeitsarbeit, DV, Controlling, Dienstbetrieb, und einem Bereich Maßnahmen und Projekte.

Im März 2006 wurden die GB 1 ü25 und GB 2 ü25, deren Fallmanagement, Vermittlung und passive Leistungen bislang auf drei Standorte verteilt waren, an je einem Standort zusammengefasst.

In 2006 sollte so etwas wie Routine ‚einkehren‘. Im Rahmen der Beobachtung wurde jedoch deutlich, dass der Umzug im GB 1 sowie die Einführung von VerBIS gerade eingespielte Abläufe erneut infrage stellte und Kapazitäten band, die für die Bewältigung und Stabilisierung des Arbeitsalltags fehlten.

Pfade der Fallbearbeitung, Segmentierung

Grundlage der Segmentierung von Leistungsberechtigten ist in der ARGE X – wie anderswo – die Trennung in die Geschäftsbereiche für Leistungsberechtigte unter bzw. über 25 Jahren. In allen vier operativen Geschäftsbereichen bilden die passiven Leisterinnen (PL) jeweils einen eigenen Bereich. In der Aktivierung wird zwischen Vermittlungsmanagement (VM) und Fallmanagement (FM) unterschieden. Die Beobachtung fand im Fall- und Vermittlungsmanagement des GB u25 und im Fallmanagement des GB 1 ü25 statt; in beiden Geschäftsbereichen wurde der Empfang, im GB 1 ü25 zusätzlich die Bearbeitung der

passiven Leistungen nach Möglichkeit einbezogen. Alle weiteren Beschreibungen beziehen sich daher vor allem auf diese Geschäftsbereiche.

Da die Zuordnung in die Geschäftsbereiche u25 und ü25 an einem Individualmerkmal (Alter) ansetzt, ist bei Bedarfsgemeinschaften mit mehreren Erwerbsfähigen eine Zuordnungsregel notwendig. In X wird dieses Problem bei Paaren und jungen Familien so gelöst, dass ein Fall so lange dem Bereich u25 zugeordnet bleibt, wie eine erwerbsfähige Person unter diese Altersgrenze fällt. Auch für die älteren Erwerbsfähigen der Bedarfsgemeinschaft ist dann eine auf junge Erwachsene spezialisierte Fachkraft zuständig. Lebt eine junge Erwachsene zwischen 15 und 18 Jahren im Haushalt der Eltern, so ist eine Meldung im GB u25 erforderlich, die Leistungsbearbeitung erfolgt aber im GB ü25. Mit Erreichen des 18. Lebensjahres werden die Fälle der jungen Erwachsenen von denen ihrer Eltern getrennt. (Für die Zukunft – d.h. für die Zeit nach dem Inkrafttreten des SGB-II-Fortentwicklungsgesetzes – ist geplant, die Bearbeitung der materiellen Leistungen wieder zusammenzuführen, die Trennung im Bereich der aktivierenden Leistungen aber weiter aufrecht zu erhalten.)

Der Zugang zu beiden Pfaden der Fallbearbeitung ist weitgehend standardisiert. Das Fallmanagement ist für die „schwer bis gar nicht zu vermittelnden Personen“ vorgesehen (Zitat aus einer regionalen Infobroschüre). Da die strikte Anwendung dieses Maßstabs anfangs dazu führte, dass die Vermittlung ‚leerzulaufen‘ drohte, wurden die Kriterien der Zuweisung ins Fallmanagement nach einer kurzen Erprobungszeit überprüft. In vielen Fällen wurden daraufhin auch die Zuordnungen korrigiert, d.h. Fälle, die zunächst für das Fallmanagement vorgesehen waren, wurden zu Vermittlungsfällen.

Zum Zeitpunkt der Beobachtung führte in den Geschäftsbereichen ü25 von X eines der folgenden ‚harten‘ Kriterien immer ins Fallmanagement:

- Wohnungslosigkeit/Obdachlosigkeit,
- Wohnsitz Frauenhaus,
- Überleitung aus dem SGB XII,
- Auslaufen einer befristeten Rente,
- Zugang aus Suchttherapie.

Dem Fallmanagement wurden ferner Adressatinnen zugeordnet, auf die drei oder mehr der nachstehenden ‚weichen‘ Kriterien zutrafen:

- Haftentlassung,
- drohende Wohnungs-/Obdachlosigkeit,
- Verständigungsprobleme,
- Langzeitarbeitslosigkeit (über zwei Jahre),

- Notwendigkeit beruflicher Qualifizierung/Orientierung,
- Alter zwischen 45 und 57 Jahren,
- Zweifel an Motivation oder Arbeitsbereitschaft.

Im Geschäftsbereich u25 gelten für die Zuordnung zum Fallmanagement besondere ‚harte‘ Kriterien:

- langzeitarbeitslos,
- keine abgeschlossene Berufsausbildung,
- Motivationsprobleme,
- schwerbehindert/Reha,
- wohnungslos,
- Schulden,
- Sucht,
- Alleinerziehende.

Im GB ü25 sind spezielle Fachkräfte für ‚Sonderfälle‘ (Wohnungslose und Adressatinnen aus Frauenhäusern) zuständig. Im GB u25 gibt es solche Spezialisierungen nicht, jedoch werden Fälle junger Frauen aus Frauenhäusern von der spezialisierten Fachkraft aus dem GB ü25 bearbeitet. Für die Frauen im Frauenhaus gibt es wegen hoher Mobilität keine Überweisungen, sondern 14-tägige Barauszahlungen. Für Aufstockerinnen (mit ALG-I-Ansprüchen oder Erwerbseinkommen) sind keine besonderen Verfahren vorgesehen, jedoch steht bei ihnen die Vermittlung im Vordergrund.

Nach Auskunft der Organisationseinheit X sind etwa 60% des Fallbestands Vermittlungsfälle, 40% gehören zum Fallmanagement. Die Entscheidung über eine Zuordnung in Vermittlungs- oder Fallmanagement fällt in der Regel bereits bei der Antragstellung im Erstgespräch mit dem „Hintergrunddienst“ und somit auf Grundlage weniger biografischer Informationen. Nur bei den beobachteten laufenden Leistungsfällen beruhte die Zuordnung auf einem etwas ausführlicheren externen Profiling aus dem Jahr 2005 (vgl. unten).

Leistungsberechtigte, die nach X zuziehen, werden als „Neukunden“ behandelt. Bei einem Umzug von einem der drei Geschäftsbereiche ü25 in einen anderen findet auch ein Personalwechsel bei persönlichem Ansprechpartner (PAP) und PL statt.

Im Fall von Bedarfsgemeinschaften können die Erwerbsfähigen innerhalb eines Geschäftsbereichs (u25, ü25) Fachkräften aus verschiedenen Bearbeitungspfaden (VM, FM) zugeordnet sein. Das Verfahren sieht vor, dass diese Fälle bei einer Fachkraft zusammengeführt werden, wobei der Schwerpunkt der Fallbearbeitung immer bei der Person liegen soll, die für

eine Vermittlung infrage kommt. Die Zusammenarbeit in solchen Fällen wird aber als verbesserungsbedürftig beschrieben.

Stärker als die Trennung in Vermittlung und Fallmanagement bewirkte die Aufgabenteilung zwischen passiven Leistungen und Aktivierung sowie die Nutzung unterschiedlicher IT-Verfahren in den beiden Bereichen eine Segmentierung in der Fallbearbeitung. Obwohl nach dem Selbstverständnis der ARGE X die „enge Zusammenarbeit der aktiven und passiven Leistungen (...) ein Kerngedanke des SGB II (ist), da sich nur so das Prinzip des Förderns und Forderns wirksam umsetzen lässt“ (interne Unterlage), arbeiteten passive Leisterinnen und Vermittlerinnen bzw. Fallmanagerinnen innerhalb der Geschäftsbereiche u25 und ü25 überwiegend getrennt. Schwierige oder dringende materielle Probleme wurden ausschließlich von den PL bearbeitet, noch bevor ein Kontakt zum zuständigen VM oder FM bestand. Die Fachkräfte der Aktivierung waren dann in manche Handlungsstränge nicht oder erst spät einbezogen (vgl. die Beobachtungsprotokolle FX2, FX3, FX8, Anhang B2, B3, B8).

Personalressourcen

Im März 2005 beschäftigte die ARGE X 320 Mitarbeiterinnen. Im GB u25 sind zum Zeitpunkt der Beobachtung 33 Vermittler und Fallmanager sowie 25 „passive Leisterinnen“ tätig, im Empfang arbeiten weitere fünf Personen. Im GB ü25 arbeiten etwa 90 Vermittlerinnen und 45 Fallmanagerinnen.

Der Betreuungsschlüssel von 1:175, den die Bundesagentur für den Bereich ü25 vorgibt, wird in X nicht erreicht: real liegen die Fallzahlen nach örtlichen Aussagen bei durchschnittlich 280 je Fachkraft und auch im Fallmanagement über 200. Im Bereich u25 wird der vorgegebene Betreuungsschlüssel von 1:75 rechnerisch – unter Einbeziehung aller Mitarbeiterinnen – zwar erreicht, faktisch aber bei weitem verfehlt: Für das Vermittlungsmanagement werden zum Schluss der Beobachtung reale Betreuungsrelationen von 1:200+ angegeben, im Fallmanagement lagen diese bei 1:115. Von den Fachkräften wird berichtet, dass es wegen der unterschiedlichen Intensität der Fälle trotz gleich hoher Fallzahlen zu unterschiedlich hohen Arbeitsbelastungen bei den einzelnen Mitarbeiterinnen kommen kann. Etwa die Hälfte der Fallzahlen sind „ruhende Fälle“, in denen z. B. wegen Schulbesuch oder Kindererziehung keine Maßnahmen erforderlich bzw. notwendig sind, und wo es deshalb keine regelmäßigen Vorsprachen gibt. Für die passiven Leisterinnen werden reale Betreuungsrelationen um 1:250 genannt.

Für alle Geschäftsbereiche gilt, dass das Personal nicht homogen zusammengesetzt ist. Man trifft sehr unterschiedliche Qualifikationen an: von der ausgebildeten Fallmanagerin bis

zur eingearbeiteten Bahnmitarbeiterin. Die Fallmanagerinnen kommen überwiegend von der städtischen Personalentwicklungsgesellschaft sowie von Maßnahmeträgern; unter ihnen sind aber auch einzelne „Quereinsteigerinnen“. Sie verfügen überwiegend über eine akademische Ausbildung als Pädagoginnen, Sozialpädagoginnen und Sozialarbeiterinnen, bringen aber sehr unterschiedliche Vorerfahrungen mit. Ihre Arbeitsverträge sind unbefristet, jedoch an den Fortbestand der ARGE gebunden. Die Vermittlerinnen kommen überwiegend von der Agentur für Arbeit, die „passiven Leisterinnen“ waren früher zumeist im Sozialamt tätig. Im Empfang sowie in der Leistungssachbearbeitung sind auch Mitarbeiterinnen von Auffanggesellschaften mit Zeitverträgen beschäftigt. Von den drei beobachteten Fachkräften hatten zwei eine Qualifikation als Diplom-Pädagogin, eine Fallmanagerin ist Soziologin.

Alle Fachkräfte haben eine SGB-II-Einführung erhalten, der größte Teil der Fallmanagerinnen darüber hinaus eine speziell auf die Aufgaben des Fallmanagements zugeschnittene Fortbildung. Empfehlungen wie das Fachkonzept des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge zum Fallmanagement werden aus Sicht der Praxis eher als „schön, aber überflüssig, weil nicht umsetzbar“ bezeichnet. Weitere Fort- und Weiterbildungen beziehen sich auf praktische Fragen der Umsetzung (z.B. VerBIS).

Stellenbeschreibungen für das Vermittlungs- oder Fallmanagement gibt es nicht. In der Stellenausschreibung für Mitarbeiterinnen im Fallmanagement werden neben der formalen Qualifikation und EDV-Kenntnissen u.a. „überdurchschnittliche Einsatzbereitschaft“, „sicheres Auftreten bei Arbeitgebern“, „Verhandlungsgeschick“ und „Berufserfahrung in der Beratungstätigkeit“ gefordert. Eine Teamleitung sieht den Aufgabenschwerpunkt beim Fallmanagement nicht in der konkreten Fallbearbeitung: Aufgabe sei das Erkennen der Vermittlungshemmnisse, die Einleitung und Vermittlung entsprechender Maßnahmen und die „Ergebniskontrolle“; die konkreten Bearbeitungsschritte machen die Mitarbeiterinnen in den Maßnahmen und Fachstellen.

Nach Einschätzung der Fachkräfte werden sowohl im Fall- wie im Vermittlungsmanagement ähnliche Kompetenzen benötigt: „Diagnosevermögen“ (MX2), also die Fähigkeit, Problemlagen zu erkennen, Beratungskompetenz zur Führung von Gesprächen und die Fähigkeit, Angebote und ihre Grenzen zu vermitteln und zu kontrollieren.

„Ja, ein hohes Maß an Selbstorganisationsfähigkeit, denke ich. Dann auch einfach kommunikative und soziale Kompetenzen, offensichtlich, um überhaupt mit Kunden umgehen zu können und Situationen auch analysieren zu können und dann angemessen reagieren zu können. Auch die Fähigkeit, Angebote, die Träger machen, einschätzen zu können zum Beispiel. Also auch eine gewisse Erfahrung zu haben mit Trägern.“ (MX3)

Für die Tätigkeit im Jugendbereich benötige man zudem eine spezifische „Zielgruppenkompetenz“ (MX1), also die Fähigkeit, „grundsätzlich was mit Jugendlichen anfangen zu können und denen eine Offenheit und ein Verständnis entgegenzubringen. Und sie eben ernst zu nehmen.“ (MX2).

Hinsichtlich der Zielsetzung sehen die Fachkräfte Unterschiede zwischen der Vermittlung, die stärker auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet sei, weshalb in diesem Bereich auch der öffentliche Druck stärker spürbar werde, und dem Fallmanagement, das sich vorrangig mit der Beseitigung von Vermittlungshemmnissen beschäftige. In der Beobachtung erschienen aber Vermittlung und Fallmanagement weitaus weniger unterscheidbar, als die Konzepte nahe legen: In der Vermittlung wird mehr oder weniger planvoll auch Fallmanagement gemacht, dagegen werden in beiden Bereichen Arbeitgeberkontakte oder „Praxiserfahrung durch Betriebsbesuche“ (MX3) als wichtige ‚Arbeitsmittel‘ benannt.

3.2.3 Verlaufs- und Arbeitsorganisation in der Fallbearbeitung

Verlaufsorganisation in der Fallbearbeitung

Grundsätzlich beginnt ein Fall in X mit der Meldung im Empfang der passiven Leistungen. Nach ersten Klärungen dort, die offenbar nicht dokumentiert werden (der Empfang hat keinen Zugriff auf die verwendeten IT-Verfahren) wird den Adressatinnen ein Antragsformular mit Anlagen sowie eine Kundenkarte mit Datumsangabe ausgehändigt. Diese Kundenkarte weist die Antragstellung aus (im Empfang wird nichts dokumentiert). Bei Verlust des Zettels oder nach mehr als einem Monat gilt erst das Datum der nächsten Vorsprache als Antragsdatum. Gleichzeitig werden die Antragstellerinnen zu einer Meldung bei der Agentur für Arbeit aufgefordert, um etwaige Ansprüche auf Arbeitslosengeld I dort prüfen zu lassen. Bei der Beobachtung entstand der Eindruck, dass viele Probleme bereits in dieser Phase vor Beginn der eigentlichen Fallbearbeitung angemeldet werden und entweder bearbeitet werden oder verloren gehen, ohne dass dies in den IT-Verfahren dokumentiert wird. Die Aufnahme ins EDV-System erfolgt später erst bei der Sachbearbeitung.

Auf die Aushändigung von Antrag und Kundenkarte folgt im GB u25ein Erstgespräch mit einer Fachkraft aus der Aktivierung; die Fachkräfte teilen sich diese „Hintergrunddienst“ genannte Aufgabe, d.h. sie sind an bestimmten Tagen für die nicht terminierten Erstgespräche zuständig. Zwei solcher Gespräche wurden als Einzelvorsprachen beobachtet (FX9E, FX10E). Neben Erläuterungen zum Antrag erhalten die Adressatinnen in ihnen eine Belehrung über ihre Mitwirkungspflichten und über die Sanktionen, die ihnen drohen. Anschließend fragt die Fachkraft im „Hintergrunddienst“ einige biografische Daten ab und entschei-

det, ob die Adressatin dem Vermittlungs- oder dem Fallmanagement zugeordnet wird. Dieses Erstgespräch wird mit einem Stempel quittiert, der Voraussetzung der weiteren Antragsbearbeitung ist. Der nächste Schritt ist die telefonische Verabredung eines Termins bei der passiven Leisterin zur Antragsabgabe.

Im GB ü25 wird der Antrag bearbeitet, wenn das Vermittlungsmanagement die persönliche Meldung der Adressatin durch Unterschrift auf der Kundenkarte bestätigt hat. Nach Feststellung des Leistungsanspruchs werden die Adressatinnen zu einem Erstgespräch eingeladen. Diese Profilinggespräche werden grundsätzlich von einer Vermittlerin geführt, die nach Abschluss einer ersten Eingliederungsvereinbarung (EinV) entweder die Zuordnung zu einer persönlichen Ansprechpartnerin in der Vermittlung oder eine Überleitung ins Fallmanagement veranlasst.

Danach folgen in allen Geschäftsbereichen weitere terminierte Vorsprachen, Zuweisungen in Maßnahmen usw. (zur Zeitstruktur vgl. unten). Lediglich bei bestimmten Fallkonstellationen (z.B. Schüler im Bereich u25, Alleinerziehende mit Kindern unter drei Jahren) wird auf Aktivierung verzichtet.

Profiling und Standortbestimmung

In der Phase des Organisationsaufbaus im Jahr 2005 wurden für „SGB-II-Neukunden“ durch einen beauftragten Dritten Profiling erstellt. Zur ausgeschriebenen Leistung gehörte es, anhand einer von der Organisationseinheit X vorgegebenen Kriterienliste eine Zuordnung zum Vermittlungs- oder Fallmanagement zu empfehlen. Alle Lose (Migrantinnen, Berufsrückkehrerinnen, Leistungsberechtigte über 45 Jahren, besondere Vermittlungshemmnisse, Frauen) gingen an einen überregional tätigen Anbieter, der vor Ort eine Geschäftsstelle unterhält. Etwa 11.000 Adressatinnen wurden in Gruppen von 60 bis 100 zu Informationsveranstaltungen eingeladen, in denen sie Einzeltermine mit einem Profiler ihrer Wahl verabreden konnten. Insgesamt wurden knapp 7.000 Profiling erstellt. Dabei wurden für jede Teilnehmerin zwei Profiling-Bögen erstellt. Einen elektronisch erfassten (ins IT-Verfahren der BA integrierten) „Profiling-Bogen für SGB II-Neukunden: Arbeitsmarktbezogene Chanceneinschätzung“, der von einem Profiler als „wenig praxistauglich“ eingeschätzt wurde, habe man ausfüllen („ankreuzen“) müssen, um die Teilnehmerinnen statistisch zu erfassen. Parallel dazu wurde ein weiterer Papierbogen für die Akte erstellt, der von einer Arbeitsgruppe aus Teamleitungen der Organisationseinheit X entwickelt und dann im Herbst 2005 durch den beauftragten Dritten überarbeitet und ausdifferenziert wurde, weil bei der ersten Version aufgefallen war, dass die

Merkmale von Mitarbeiterin zu Mitarbeiterin sehr unterschiedlich interpretiert worden waren und eine Verständigung auf eine Lesart für die Ergebnisse nicht gelang.

Im Beobachtungszeitraum gab es bereits kein externes Profiling mehr. In den beobachteten laufenden Leistungsfällen griffen die Fachkräfte aber noch auf die extern erstellten Profiling-Bögen zurück.

Zeitstruktur der Fallbearbeitung

Für ein Erstgespräch zur Antragstellung bei der passiven Leisterin (PL) wird eine Dauer von einer halben Stunde als normal bezeichnet, fünf bis zehn Minuten werden für die Dateneingabe benötigt (bei Bedarfsgemeinschaften auch mehr, je nach Komplexität). Allerdings wird berichtet, dass häufig ein Folgetermin zur Antragsaufnahme vereinbart werden müsse, weil Unterlagen zunächst nicht vollständig vorlägen. Der abgegebene Antrag geht auf den Bearbeitungsstapel der PL, die Bearbeitungszeit für die Feststellung des Leistungsanspruchs nach Antragstellung liegt bei zwei bis vier Wochen. Lässt die Antragstellerin zwischen Abholen des Antrags und Abgabe bei der passiven Leisterin mehr als vier Wochen verstreichen, gilt der Antrag erst ab dem Abgabedatum als gestellt.

Vorsprachen im Bereich der Aktivierung dauern deutlich länger: für ein Erstgespräch werden etwa 60 Minuten eingeplant. Die beobachteten Folgevorsprachen dauerten zwischen 15 und 75 Minuten. Vorgegeben sind den VM und FM vier Gespräche pro Tag. Das Erstgespräch mit der persönlichen Ansprechpartnerin in der Aktivierung findet frühestens vier bis sechs Wochen nach der Antragstellung statt, manchmal auch erst nach drei Monaten. Jedoch bestand aus der Phase des Organisationsaufbaus in 2005 zu Beginn des Beobachtungszeitraums noch ein Fallüberhang, d.h. die ca. 15.000 „Neukunden“, für welche die ARGE bei ihrer Gründung zuständig wurde, hatten bis Ende 2005 noch nicht alle ihr Erstgespräch in der „Aktivierung“, und ihr Abbau machte noch einen großen Teil des Fallaufkommens aus. So handelte es sich bei zwei der drei im GB u25 beobachteten Erstgespräche und bei allen vier beobachteten Erstgesprächen im GB ü25 um solche laufenden Leistungsfälle.

Nach dem Erstgespräch und dem Abschluss der EinV sollte im GB u25 alle vier bis sechs Wochen eine Vorsprache terminiert werden. Die zunehmende Zahl von Fällen und die Überlastung der Vermittlerinnen und Fallmanagerinnen führte im April 2006 bei u25 dazu, dass die regelmäßigen Einladungen zu Vorsprachen von einem ca. sechswöchigen Rhythmus (mit einer realen Spannweite von fünf bis acht Wochen) auf einen dreimonatigen Abstand ausgeweitet wurden. Im GB ü25 liegen zwischen den Vorsprachen zwei bis sechs Monate. Der tatsächliche Abstand hängt entscheidend davon ab, ob in Maßnahmen zugewiesen wurde und

wie lange diese dauern. Während einer laufenden Maßnahme wird in der Regel nämlich nur dann zu einer Vorsprache eingeladen, wenn in der Maßnahme Probleme bekannt werden (z.B. wenn Fehlzeiten auftreten). Schon die Erstgespräche münden häufig in eine Maßnahme: in kurze zwei- bis vierwöchige Trainingsmaßnahmen oder in sechsmonatige Arbeitsgelegenheiten (Zusatzjobs).

Eingliederungsvereinbarung und Sanktionen

Eingliederungsvereinbarungen (EinV) werden in X seit März/April 2005 geschlossen. Eine EinV ist am Ende des Erstgesprächs bei der FM oder VM zu erstellen und abzuschließen sowie nach Ende der Geltungsdauer oder bei inhaltlichen Veränderungen zu erneuern (Folge-EinV). Die EinV ist Voraussetzung für jegliche Eingliederungsleistung. Da die Vorgaben zu den EinV von allen Fachkräften in den beobachteten Fällen umgesetzt wurden, war die EinV zentraler Bestandteil terminierter Erstvorsprachen; bei zwei Fachkräften endeten auch Folgegespräche mit Folge-EinV. Die dafür nötige Eingabe in den PC, das Ausdrucken und Vorlesen, gegebenenfalls auch das Korrigieren der EinV, bildet eine eigene, sehr dominante, Sequenzfolge, die längere Zeit beansprucht (zwischen einem Fünftel und einem Drittel der gesamten Gesprächsdauer) und während derer das Gespräch in der Regel „ruht“. In Folgegesprächen sahen die Fachkräfte die EinV häufig ein und prüften ab, ob das Vereinbarte bearbeitet oder eingehalten war.

Sanktionen können z.B. durch Verletzung der Urlaubsregelungen (keine Abmeldung oder Urlaubsüberschreitung), durch Meldeversäumnisse, durch Nichtantritt oder Abbruch von Maßnahmen ausgelöst werden. Zunächst werden Adressatinnen eingeladen, um ihre Gründe für die Versäumnisse zu klären, dann wird ggf. die Sanktion eingeleitet, wobei die Fachkräfte einen gewissen Ermessensspielraum nutzen. Die in X beobachtete Sanktion (FX4, vgl. Anhang B4) wurde wegen Abbruchs einer Maßnahme verhängt (u25: 100-Prozent Kürzung).

Arbeitsorganisation, Erreichbarkeit der Fachkräfte

Sowohl bei den PL wie in der Aktivierung wird das Prinzip der persönlichen Ansprechpartnerin (PAP) in der Regel durchgehalten, zur wechselseitigen Vertretung wurden Tandems gebildet.

Besonders schwer war es für die Adressatinnen in beiden beobachteten Geschäftsbereichen, ihre passiven Leisterinnen zu erreichen. Im Leistungsbereich des GB 1 ü25 herrscht stets großer Andrang. Die Wartenden müssen Nummern ziehen und werden vom Empfang aufgerufen (beobachtet wurden bei einer Mitarbeiterin zehn Vorsprachen in einer Stunde), der den Auftrag hat, das Anliegen zu klären. Telefonisch ist der Empfang nicht erreichbar. Vor-

sprachen bei den zuständigen PL sind nur mit Termin möglich; in Notfällen schaltet der Empfang einen Hintergrunddienst ein. Anträge, Unterlagen etc. können auch (mit Termin) beim PL direkt abgegeben werden oder in einen Briefkasten gesteckt werden. Vermutlich werden im Empfang eine Reihe verdeckter Leistungsentscheidungen getroffen: So wurde bei der Hospitation ein Fall beobachtet, wo ein Antrag auf Unterstützung („Kühlschrank kaputt“) ohne weitere Prüfung der Begleitumstände bereits im Empfang abgelehnt wurde: „Da gibt es nichts, gibt’s kein Geld für, müssen Sie selber sehen.“

Auch im GB u25 ist die Leistungssachbearbeitung nur nach vorheriger Terminabsprache zugänglich. Selbst bei persönlicher Vorsprache wird kein Kontakt durch den Empfang hergestellt. Übliche Praxis ist es vielmehr, den jungen Erwachsenen ein Kärtchen auszuhändigen, auf dem Name und Telefonnummer der passiven Leisterin vermerkt sind. Diese rigide ‚Abschottung‘ der Sachbearbeiterinnen führt allerdings dazu, dass einige Ratsuchende den Umweg über ihre Vermittlerinnen oder Fallmanagerinnen wählen, um Leistungsanliegen zu klären: „Und das heißt natürlich, immer, wenn es um passive Leistungen geht, geht es um ’ne Existenz. Und das heißt, dass ganz viele Leute hierhin kommen und sagen, ich hab’ kein Geld gekriegt, ich weiß nicht, warum. Und ich bei den passiven Leistungen anrufe und die sagen, ja, aber der hat keinen Folgeantrag gestellt. Wobei mich dann der Klient fragt, woher hätte ich das denn wissen sollen?“ (MX1)

Der Zugang zu Vermittlungs- und Fallmanagement ist in beiden beobachteten Geschäftsbereichen einfacher, da hier die meisten Vorsprachen auf Einladung stattfinden und „Hintergrunddienste“ alle dringenden Anliegen abfedern, die von der zuständigen Fachkraft nicht bearbeitet werden können. Wartezeiten sollen gering gehalten werden. Die Anliegen von Adressatinnen, die aus eigener Initiative vorsprechen, sollen in drei bis fünf Minuten zu erledigen sein, sonst wird ein Termin vergeben. Bei Vorsprachen mit Termin soll die Wartezeit 20 Minuten nicht übersteigen. Beobachtet wurden in der Regel kurze Wartezeiten bis zehn Minuten; an Tagen, an denen die Fachkraft Hintergrunddienst hat, kam es auch zu längeren Wartezeiten. Für den Bereich der Aktivierung wird gleichfalls angestrebt, dass überwiegend terminierte Kontakte stattfinden, doch ergeben sich für die Adressatinnen immer Möglichkeiten eines direkten Zugangs zu Fallmanagerinnen oder Vermittlerinnen, etwa wenn der dortige Empfang die Adressatin „einschiebt“ oder wenn die Ansprechpartnerin Hintergrunddienst hat. Im GB ü25 war nach dem Umzug keine Meldung im Empfang mehr notwendig.

3.2.4 Rahmenbedingungen fallbezogener Abläufe in X

Räumliche Bedingungen

Schon in den drei Bereichen, die in X in die Fallbeobachtung einbezogen waren (Vermittlung und Fallmanagement u25, Fallmanagement ü25), waren die Büros der Fachkräfte und die Empfangsbereiche räumlich recht unterschiedlich gelegen und eingerichtet. Der Umzug des Geschäftsbereichs 1 (ü25) im März 2006 veränderte dort während der Beobachtung die räumlichen Gegebenheiten. Die räumlichen Bedingungen der Beratung sind mithin sehr unterschiedlich. Sie müssten im Grunde für jede Vorsprache besonders beschrieben werden.

Die Räumlichkeiten des GB u25 wurden erst mit der Gründung der ARGE X bezogen und neu eingerichtet. Von den Mitarbeiterinnen aus anderen Geschäftsbereichen werden sie mit leisem Neid als besonders „schön“ beschrieben. Der großzügige Empfangs- und Wartebereich ist hier durch verschlossene Türen von den Bürofluren der Fallmanagerinnen und der passiven Leisterinnen getrennt. Die Empfangsmitarbeiterinnen beschreiben ihre Arbeitsplätze in „Glas-kästen“ als eher unbehaglich, denn vor den beiden Empfangsbüros bilden sich oft Warteschlangen, während das eigentliche Wartezimmer eher leer ist.

Bedeutsam für das Setting der Fallbearbeitung ist, dass Adressatinnen von den Fachkräften im Wartezimmer abgeholt und zur Vorsprache in ihr Büro begleitet werden. Nach dem Gespräch werden sie auf gleichem Weg zurückgebracht (oder bei Kopierbedarf am Kopierer verabschiedet). Dieser Vorgang dauert in den verschiedenen Bereichen mehr oder weniger lang. Der Weg zu den Vermittlerinnen geht durch eine Tür über den „Fallmanagementflur“ in ein zweites Treppenhaus und durch eine mit Schlüssel zu öffnende Tür auf den „Vermittlungsflur“. Am Ende eines Gesprächs muss die VM die Adressatin wieder zum Empfang begleiten, falls noch etwas zu kopieren ist oder falls die Adressatin wieder dorthin muss. Hier wurde das Abholen und Wegbringen als eine besondere Sequenz der Vorsprache wahrgenommen, die bis zu fünf Minuten dauern konnte und in der in der Regel schon fallbezogene Kommunikation stattfand.

Der GB 1 ü25 wurde während der Beobachtungszeit im städtischen Rathaus zusammengeführt, wo die passiven Leisterinnen bereits die Räumlichkeiten des ‚alten‘ Sozialamtes nutzen. Städtische Vorgaben verhindern, dass Bilder oder Informationsplakate an den Wänden der Flure angebracht werden können, so dass der ‚Amtscharakter‘ der Räumlichkeiten wesentlich stärker hervortritt als im GB u25 oder in den zunächst vom Fallmanagement genutzten Räumlichkeiten der kommunalen Personalentwicklungsgesellschaft. Der Weg zu den

Fachkräften ist für die Ratsuchenden nach dem Umzug kürzer geworden, da vor den einzelnen Büros im Flur nun Stühle für die Wartenden aufgestellt wurden.

Vorsprachen fanden immer in den Büros der Fachkräfte statt. Es handelt sich in beiden Bereichen um Einzelbüros, die aber z. Tl. sehr klein sind. Bieten diese Platz für eine „Gesprächsecke“ zusätzlich zum Schreibtisch mit PC, so sind die Gespräche „offener“. Es kommt dann allerdings zu deutlich längeren, im Gespräch so auch angekündigten Phasen, in denen die Fachkraft mit Dateneingabe am PC beschäftigt ist. (In der Situation des Wartens, die dann entstand, wurde die Beobachterin oft angesprochen.) In den Büros, in denen Gespräche direkt am Schreibtisch geführt wurden, werden häufiger direkte Eintragungen gemacht. Offenbar gibt es gegenüber klassischen Beratungssituationen deutlich stärker technisch geprägte Gesprächssituationen. Eine Fachkraft (MX2) spricht von einem „Bildschirmarbeitsplatz“ – sie hat ein sehr kleines Büro nur mit Schreibtisch. Bei einer Fachkraft im Fallmanagement ü25 (MX3) konnten wegen des Umzugs beide Varianten beobachtet werden. Sie berichtet, dass am neuen Arbeitsplatz der Impuls stärker geworden sei, „schon mal“ beiläufig mit Eintragungen am PC – etwa dem Formulieren der EinV – zu beginnen

Störungen durch Telefon oder durch andere Personen (Kolleginnen) kommen regelmäßig vor. (Bei den PL steht aus Sicherheitsgründen z. Tl. die Tür zum benachbarten Büro offen.) Mit eingehenden Anrufen gehen die Fachkräfte unterschiedlich um (Annehmen, Weghören).

Dokumentationsverfahren und IT-Unterstützung

Auf Akten aus der Zeit vor der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wird in der Organisationseinheit X grundsätzlich nicht zurückgegriffen, verfügbar ist jedoch, was die BA zu früheren Zeiten der Arbeitslosigkeit und zum Werdegang in CoArb erfasst hat. Bei Leistungsberechtigten, die nach X zuziehen, stehen die zuvor erhobenen Daten über A2LL und CoArb bzw. VerBIS zur Verfügung. Der Zugriff auf die kommunalen Systeme ist über Amtshilfe möglich. Auf Daten der Agentur wurde teils direkt, teils telefonisch zugegriffen.

Die Feststellung des Leistungsanspruchs und die Leistungssachbearbeitung erfolgen in A2LL; Hauptarbeitsmittel der PL sind jedoch die Akten, weil dort die kopierten Unterlagen abgelegt sind. Bescheide können im PC aufgerufen werden. Auf die IT-Verfahren der Aktivierung hatten die PL anfangs keinen Zugriff.

Die Aktivierung wurde zunächst in CoArb, ab April 2006 in VerBIS dokumentiert; auf A2LL haben die VM und FM lesenden Zugriff. Ab Ende März stellte die Organisationseinheit X auf VerBIS um, was zu deutlichen Einschränkungen im Betriebsablauf und zu Mehrarbeit führte („Handarbeiten“ zur Migration des alten Fallbestands wurden pro Fall mit 15 – 20 Mi-

nuten veranschlagt). Angestrebt wird, Vermerke jeweils direkt im Anschluss an ein Gespräch in die IT-Dokumentation einzutragen (vorausgesetzt, das System läuft); z. Tl. wird die Eingabe auch im Gespräch mit den Adressatinnen gemacht. Der für Dokumentationsaufgaben angesetzte Aufwand ist hoch: „Also, im Prinzip kann man das so sagen, mache ich das mittlerweile, wenn ich vier Gespräche am Vormittag habe, dass der Nachmittag damit läuft, Eintragungen zu machen, weiteres zu veranlassen und so weiter.“ (MX1)

Weitere Dokumentationsmittel sind Änderungsmitteilungen, Überleitungsbögen ins Fallmanagement, Fallmanagement-Bogen, Gesamtakten (Ordner) sowie das Intranet mit Vorgaben zu Verfahrensabläufen und vielen hinterlegten Einzeldokumenten. Auf die Einträge können zum einen andere Fachkräfte der Organisationseinheit X zugreifen, zum anderen die Berufsberatung der Agentur für Arbeit und der dortige REHA-Bereich. Teils wird beklagt, dass dies nicht geschieht, teils entstehen Irritationen über ‚fremde‘ Einträge, die nicht auf Anhieb zugeordnet werden können.

In den IT-Verfahren für die Aktivierung halten die FM und VM in der Regel (leistungs-) rechtlich relevante Inhalte fest: Urlaub oder Krankheit, Zuschüsse und Beihilfen, Aufgaben und Vereinbarungen aus der EinV, Einladungen und Termine, eingeleitete Kürzungen. Zum Teil werden auch geschilderte Probleme der Adressatinnen festgehalten (hier oft in Zusammenhang mit Angeboten und Maßnahmevorschlägen). Nicht festgehalten wurden, so weit in der Beobachtung erkennbar, Details aus den Problemanmeldungen der Adressatinnen (z.B. fehlende Kindergeldleistungen, Probleme mit PL, Erfahrungen in Maßnahmen, konkrete Maßnahmevorstellungen). Dokumente im Fallmanagement sind nach den internen Vorgaben in X in Pultordnern zu halten; hier oder in Aktenordnern sammeln die meisten Fachkräfte auch fallbezogene schriftliche Aufzeichnungen. Insbesondere zogen sie es vor, Informationen zu persönlichen Problemen der Adressatinnen auf diese Weise festzuhalten – zum einen, weil sie im IT-Verfahren formal schwer zu platzieren waren, zum anderen, weil sie so für andere Stellen zugänglich geworden wären.

Grundlage des Erstgesprächs in der Aktivierung sind in laufenden Leistungsfällen aus dem „Überhang“, soweit vorhanden, die extern erstellten Profiling-Bögen aus dem Jahr 2005. Zum Teil wurden in 2006 im Zuge der Umstellung auf VerBIS alte Profile ergänzt, korrigiert oder erneuert.

Virtueller Arbeitsmarkt

In einem Fall wurde die Anlage eines Bewerberprofils im Rahmen einer Vorsprache verfolgt (FX7 G3). Die computergestützte Auswahl von Stellen erfolgt nach Übereinstimmung/Nicht-

Übereinstimmung in einer Addition/Clusterung von verglichenen Einzelmerkmalen. Es erfolgt eine „Vorsortierung“, die durch die FM bzw. VM dann per Hand bearbeitet werden kann. In einem anderen Fall (FX4) wurde beobachtet, dass – auch wegen Zeitmangel – nach dem Durchgehen der „Matches“ die „teilweisen Matches“ nicht mehr direkt bearbeitet wurden, sondern dies an die Adressatin übertragen wurde („müssen Sie noch mal schauen“).

Die Bewerberprofile der Adressatinnen wurden in das interne Vermittlungsnetz der Organisationseinheit X eingestellt, mit Zustimmung der Betroffenen auch öffentlich. Es gab Verweise auf externe Dienstleister, bei denen die Adressatinnen im Netz suchen konnten oder sollten. Stellensuche im Netz war – nach Erstellung und Bearbeitung von Bewerbungsunterlagen – Inhalt von Maßnahmen. Auch in einzelnen Vorsprachen (FX2, FX3, FX4, FX6; vgl. Anhang B2, B3, B4, B6) wurde „Suche im Netz“ (Praktikum, Ausbildungsplatz, Minijob, offene Stellen) direkt beobachtet.

Kommunikation

Durch die mittlere Größe der Organisationseinheit X und durch die Aufteilung in vier operative Geschäftsbereiche ergibt sich erheblicher interner Kommunikationsbedarf. Für die externe Zusammenarbeit mit Dritten wie für die interne Vernetzung sind vielfältige Verfahrensvorgaben zu beachten, die für die Mitarbeiterinnen im Intranet verfügbar sind.

In den GB gibt es Teamsitzungen und Teamleitersitzungen (aktive und passive Leistungen). Eine der beobachteten Fachkräfte erwähnte, in der wöchentlichen Dienstbesprechung würden inhaltliche Fragen der Fallbearbeitung besprochen. Eine andere berichtete, einzelne FM hätten im Zusammenhang mit der Fallmanagement-Fortbildung eine wöchentliche kollegiale Beratung über einen Aushang im Sozialraum organisiert. In schwierigen Gesprächssituationen schalten die Fachkräfte zu ihrer Entlastung offenbar die Teamleitung (u25) ein. Rückfragen sind notwendig bei Leistungsgewährung (z.B. Reisekosten). Über die Teamleitungen, denen Auswertungen aus VerBIS (Kontaktdaten, Zahl der EinV) zur Verfügung stehen, ist ein internes Controlling organisiert: „Da kriegt man immer wieder so kleine Zettelchen mit, fehlt Eingliederungsvereinbarung, Profiling noch nicht erstellt, warum?“ (MX1)

Im Empfang (ü25) besteht kein Zugriff auf die Daten aus den IT-Verfahren, wodurch telefonische Rücksprachen mit den VM/FM erforderlich werden.

Bezogen auf die Fallbearbeitung fiel in der Beobachtung vor allem auf, dass eingespielte Kommunikationsroutinen zwischen den PL und den Fachkräften der Aktivierung nur ausnahmsweise bestehen. Obwohl das Verfahren es vorsieht, wird berichtet, dass die PL oft keine oder nur verspätete Rückmeldungen darüber erhalten, wer zu welchem Zeitpunkt auf Seite der

„Aktiven“ mit der Fallbearbeitung beginnt. Umgekehrt übernahmen die FM/VM in den Erstgesprächen mehrfach Daten zu den PL aus den Leistungsbescheiden der Adressatinnen. Unmittelbar fallbezogene Informationen werden zwischen PL und VM/FM eher selten ausgetauscht; dies geschieht meist auf dem internen Postweg (über Vermerke), seltener per E-Mail oder Telefon, was von einer Fachkraft als „absolut unbefriedigend“ beschrieben wird. Nur in zwei der beobachteten Fälle ist ein solcher Kontakt (einmal die Weitergabe eines Schreibens, ein anderes Mal die Übermittlung einer Information zu einer Nebenbeschäftigung) dokumentiert. Die PL haben erst neuerdings Zugriff auf die IT-Verfahren der Aktivierung (s.o.), und die VM und FM haben lesenden Zugriff auf A2LL, aber viele Informationen wurden zur Sicherheit trotzdem auf Papier ausgetauscht. Leistungsentscheidungen werden zwar z. Tl. durch die VM/FM ausgelöst (etwa im Fall von Sanktionen), werden aber bei den PL bearbeitet und beschieden. In ihrer Arbeit kommen die PL nach eigenen Angaben weitgehend ohne Informationen durch VM/FM aus.

Durch den Umzug des GB 1 ü25, der in den Beobachtungszeitraum fiel, wurden passive und aktive Leistungen räumlich zusammengelegt; es konnte aber nicht beobachtet werden, dass dadurch die Kommunikation intensiver geworden wäre. Zu Problemen kommt es, da Adressatinnen ihre Angaben teils bei der einen Ansprechpartnerin machen, teils bei der anderen.

Arbeitsmarktpolitische Ressourcen, Zusammenarbeit mit Dritten

Im GB u25 ist verbindlich vorgesehen, die Berufsberatung bei der Agentur für Arbeit der Aktivierung ein- bzw. vorzuschalten, um auf diesem Weg die Ausbildungsstellenvermittlung und den Zugang zu bestimmten nur über die Berufsberatung zugänglichen Förderungen (EQJ, Bewerbungskostenerstattung) sicherzustellen. In einigen Beobachtungsfällen war dies, möglicherweise infolge des noch nicht abgeschlossenen Organisationsaufbaus, nicht geschehen. Berichtet wird, dass aufgrund der Arbeitsbelastung und fast vierfach höherer Fallzahlen bei der Berufsberatung eine direkte Kontaktaufnahme in der Regel vom SGB-II-Träger ausgehe.

Die Zusammenarbeit mit der Berufsberatung gestaltete sich in den beobachteten u25-Fällen eher problematisch: Terminvereinbarungen waren schwierig, Auskünfte wurden gegenseitig eher zögerlich gegeben, auch die telefonische Erreichbarkeit der Berufsberatung war für die Mitarbeiterinnen der ARGE nicht immer gewährleistet. Bei Fragen des Kindergeldes, zu denen eine Meldung bei der Berufsberatung zwingend erforderlich ist, gab es in zwei von drei relevanten Beobachtungsfällen erhebliche Probleme.

Für die Stellenakquise, die Betreuung von Unternehmen und die Kontakte zu Arbeitgeberinnen wurde bei der ARGE X ein eigener Arbeitgeberservice aufgebaut, der über einen vierteljährlich stattfindenden Arbeitskreis mit dem Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit kooperiert. Obwohl Arbeitgeberinnen die beiden Angebote nicht unbedingt auseinanderhalten könnten, kommt es anscheinend selten dazu, dass parallel gearbeitet wird. Habe die Arbeitgeberin „hochqualifizierte Stellen“ zu besetzen, würden diese an die Agentur weitergegeben, diese schaltet bei der Stellenbesetzung wiederum die ARGE ein, wenn ihr „Stellen im Produktionsbereich“ (MX14) angeboten würden. Stellenangebote werden schriftlich an Arbeitssuchende weitergegeben, die sowohl zum „Kundenkreis“ der Agentur wie der ARGE gehören können. (Im beobachteten Zeitraum erhielt FX3 ein Angebot des AG-Service der Agentur für Arbeit, FX8 eines des Arbeitgeberteams der ARGE.)

Zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft werden diese Angebote nicht genutzt. Der „Kundenkreis“ des Vermittlungsmanagements wird bei Stellenangeboten grundsätzlich berücksichtigt. In der Abstimmung mit dem Fallmanagement habe es allerdings anfangs viel „Hickhack“ gegeben, berichtet eine Teamleiterin des AG-Service: „Aber manchmal stellen wir eigentlich fest, dass dann halt gesagt wird, öh, nee, das ist jetzt aber mein Kunde, und den kriegt Ihr nicht. Da sagen wir, so geht das natürlich nicht. Und dann merken wir halt, dass ganz außer Acht gelassen wird, was das Hauptziel ist von [SGB-II-Träger X], nämlich die Vermittlung auf dem ersten Arbeitsmarkt.“ Inzwischen ist sichergestellt, dass über eine interne Kennung in VerBIS nur die Adressatinnen des Fallmanagements Vermittlungsvorschläge erhalten, die von ihren Fallmanagerinnen ‚freigegeben‘ sind. Auch die FM beurteilen diese „Optimierung“ der Arbeitsabläufe positiv. Darüber hinaus wurden im beobachteten GB ü25 Verfahren der gezielten Stellensuche aus dem FM heraus entwickelt:

„Ja, wir haben uns zum Beispiel im Team abgesprochen, ob wir nicht arbeitsteilig vorgehen bei der Sichtung der rein kommenden neuen Stellenangebote. Und haben jetzt, starten gerade ‘nen Versuch. Wir haben ‘ne Liste mit starken Kunden gemacht, die zwei Kollegen vor sich liegen haben, die gehen regelmäßig alle neuen Angebote durch. Und geben uns zu unseren Kunden ‘ne Rückmeldung, wenn se auf was stoßen. Und sobald die immer noch starke Arbeitsbelastung durch VerBIS wieder abgebaut ist, haben wir natürlich auch den Anspruch, jeder einzelne immer mehr Zeit sich freizuschaukeln und auch selber wieder mehr Suchläufe zu machen und Vermittlungsvorschläge an Kunden rauszuschicken.“ (MX3)

Die Planung von Maßnahmen, die Vorbereitung von Ausschreibungen und die Beauftragung Dritter erfolgt durch ein Team auf der Geschäftsführungsebene der ARGE X in Kooperation mit der Stadt und der Agentur für Arbeit. Über die Teamleitungen besteht für die Fachkräfte die Möglichkeit, ihren Bedarf anzumelden. Für bestimmte Maßnahmen(bereiche) und psychosoziale Hilfen sind in den GB ausgewählte Fachkräfte intern als Ansprechpartnerinnen zu-

ständig. (Dies gilt aber nicht für die Adressatinnen: Zugang zu Maßnahmen haben sie ausschließlich über ihre PAP.)

Bei den bisher durchgeführten Maßnahmen auf der Grundlage des § 16 Abs. 1 SGB II dominierte 2005 die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (Profiling). Daneben erhielten 2.000 Menschen eine „Bewerbungsunterstützung“, also die Erstattung von Bewerbungskosten. In etwa 500 Fällen wurden Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber gezahlt, aber in nur jeweils weniger als 50 Fällen wurde ein Vermittlungsgutschein oder eine ABM bewilligt.

Mit der Stadt besteht eine Vereinbarung über „flankierende kommunale Leistungen“ nach § 16 Abs. 2 SGB II. Sie regelt die Kooperation mit dem städtischen Dienstleistungszentrum Jugend, Soziales, Wohnen, der kommunalen Wohnungslosenhilfe, dem sozialpsychiatrischen Dienst und kommunal finanzierten Einrichtungen der Kindertagesbetreuung. Auf Grundlage dieser Vereinbarung hat die ARGE X außerdem Zugriff auf 42 Beratungs- und Betreuungsangebote von 17 unterschiedlichen freien Trägern, die mit der Stadt Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen für Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II abgeschlossen haben.

Nach Aussagen der Organisationseinheit X nimmt die Zahl der im Rahmen der freien Förderung nach § 16 Abs. 2 SGB II finanzierten Maßnahmen „mit hohen diagnostischen Anteilen“ zu. War das persönliche Maßnahmenbudget der VM und FM im GB ü25 zunächst strikt vermittlungsorientiert, so sind jetzt auch mehr „psychosoziale“ Maßnahmen finanzierbar. Im Jahr 2005 waren ein besonderer Schwerpunkt „Sprachtests“ und „Sprachqualifikationen“ (ca. 2.400 Fälle). Weiter wurden 1.500 sogenannte „Aktivierungsmaßnahmen“ zur Orientierung, Motivation und Arbeitserprobung für u25- und Fallmanagementfälle aller Altersgruppen gefördert.

Schwierigkeiten gebe es, beschreiben die Fachkräfte, den Überblick über jeweils aktuelle verfügbaren Angebote und freien Maßnahmeplätze zu behalten: „Also, man hat einfach mit einer ungeheuren Informationsflut ständig zu tun. Und es gibt keine Patentlösung, in welcher Art und Weise man das für sich wieder auffindbar verbucht. Weder elektronisch noch in Papierform.“ (MX3.) Erschwerend komme hinzu, dass für jede Maßnahme andere „Zuweisungswege“ einzuhalten seien. Freie Maßnahmeplätze sind begehrt: Zu einem beobachteten Erstgespräch berichtet die FM, sie habe anders als sonst Anamnese, Eingliederungsvereinbarung und Maßnahmezuweisung zusammengefasst, denn „das war nur noch ein Platz, der frei war, also von daher war da jetzt auch so ein bisschen Eile geboten“ (MX1).

Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Zusatzjobs) werden von X als „genuines Instrument der Förderung von Langzeitarbeitslosen“ interpretiert, die „nicht unmittelbar auf eine schnelle Arbeitsvermittlung ausgerichtet“ sind. Die Vermittlung und Zuwei-

sung in Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II (ca. 2.400 Fälle im Jahr 2005) wurde zwei Trägern, darunter der Personalentwicklungsgesellschaft der Stadt, übertragen. Die Fachkräfte der Aktivierung (VM, FM) weisen hier also nicht direkt, sondern über den Träger in eine Maßnahme zu. Rückmeldungen kommen aber meist direkt von den Maßnahmeträgern, ebenso wenden sich die VM/FM zu Rücksprachen direkt an diese.

Solche Rückmeldungen der Maßnahmeträger erfolgen meist in schriftlicher Form (Bericht oder regelmäßige E-Mails) und dienen (siehe Profiling und Standortbestimmung) als Gesprächsgrundlage für FM/VM. Für die vereinbarten Maßnahmen oder Beratungen wird regelmäßig mittels Listen eine Anwesenheitskontrolle durchgeführt.

Bei den Vermittlerinnen und Fallmanagerinnen ging eine eher hohe Identifikation mit dem gesamten Programm der Aktivierung und mit ihrer konkreten Arbeitsaufgabe einher mit Skepsis gegenüber der tatsächlichen Erreichbarkeit des Ziels Vermittlung und Integration. Im Verlauf der Beobachtung gibt es deutliche Hinweise auf Enttäuschung im Zusammenhang mit Einschränkungen bei Leistungen, Überformung der Arbeit durch Bürokratie und „Vorgaben aus Nürnberg“ sowie Arbeitsüberlastung.

Als Ziel für 2005 wurden 3.750 Integrationen (davon 750 aus dem GB u25) geplant, die auch erreicht wurden. Für 2006 wird angenommen, dass Politik und Bundesagentur wesentlich höhere Integrationszahlen erwarten.

3.3 Grundsicherungsträger Y

3.3.1 Basisinformationen zur Gebietskörperschaft Y

Die kreisangehörige Kleinstadt Y liegt in einem ländlich geprägten ostdeutschen Agenturbezirk mit schlechtesten Arbeitsmarktbedingungen (Regionaltyp Ia). Grundsicherungsträger ist eine kreisweite Arbeitsgemeinschaft, die in der Typologie der SGB-II-Träger als sehr ländliches Gebiet mit extrem schlechter Arbeitsmarktlage und starkem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (Typ 16) charakterisiert wird. Im Kreis unterhält die Arbeitsagentur zwei Dienststellen: eine Hauptstelle in der etwa 20 km entfernten Kreisstadt mit ihrem stark touristisch, teilweise auch gewerblich geprägten Einzugsbereich, eine zweite in Y.

Der Landkreis beschäftigte bis 2004 fünf Mitarbeiterinnen in der Hilfe zur Arbeit nach BSHG, die in die ARGE übernommen wurden. Entsprechend der Dienststellenstruktur der Agentur ist Y Sitz einer Außenstelle der ARGE, die einen Teil der Räume im früheren Arbeitsamt nutzt.

Die Arbeitslosenquote des Kreises lag im Januar 2006 um 5,8 Prozentpunkte unter der des Landes (aber natürlich deutlich über dem bundesdeutschen Durchschnitt). Auf den Rechts-

kreis des SGB II entfielen etwa 61% der gemeldeten Arbeitslosen. Leistungsberechtigt nach SGB II waren in diesem Monat in der ARGE etwa 6.100 Bedarfsgemeinschaften mit etwa 8.400 Alg-II-Bezieherinnen und etwa 2.200 Sozialgeld-Bezieherinnen. Rund ein Drittel dieser ALG-II-Bezieherinnen und Bedarfsgemeinschaften der ARGE werden in der Geschäftsstelle Y betreut.

3.3.2 Basisinformationen zur Organisationseinheit Y

Organisationsstruktur

Die ARGE hat ihren Hauptsitz in der Kreisstadt und ist in fünf Teams unterteilt: drei Teams „Marktintegration“ und zwei Leistungsteams. In Y arbeitet ein Team (auch: Arbeitsgruppe) Marktintegration, Leiter MY1), bestehend aus den Mitarbeiterinnen des Kundenbüros mit Infostand und des Vermittlungsbereichs. Hinzu kommt ein „halbes“ Leistungsteam: Mitarbeiterinnen des Leistungsteams, das die Adressatinnen der Außenstelle Y betreut, übernehmen vor Ort den „Antragsservice“; bei anderen Teammitgliedern in der Kreisstadt liegt die weiter laufende Leistungssachbearbeitung, sowohl für Fälle aus Y wie aus der Kreisstadt. Die Leiterin des für Y zuständigen Leistungsteams ist MY14. Die Leistungssachbearbeiterinnen gehören administrativ zur Leistungsabteilung des Hauptsitzes, sind also dem Arbeitsgruppenleiter in Y nicht unterstellt. Faktisch müssen sich aber die Arbeitsgruppe und der Leistungsbereich bei der Organisation abstimmen. „Unglücklich“ findet der Teamleiter Marktintegration MY1 dieses Arrangement, das aber auch den begrenzten räumlichen Möglichkeiten in Y geschuldet sei.

Pfade der Fallbearbeitung, Segmentierung

Im Team „Marktintegration“ in Y wurden zum Zeitpunkt der Beobachtung drei Leistungsprozesse unterschieden: Vermittlung von Personen unter 25 (im Folgenden: u25) bzw. über 25 Jahren (im Folgenden: ü25), sowie das Fallmanagement. Die Beobachtung blieb auf Wunsch der ARGE lediglich der Bereich der Unter-25-Jährigen und das Fallmanagement beschränkt, weil in diesen Bereichen nach Selbsteinschätzung eine intensivere Betreuung stattfand.⁵

Eine erste Einstufung von Antragstellerinnen in einen der Bearbeitungspfade nimmt die Leistungsabteilung bereits bei der Antragsannahme anhand leicht festzustellender formaler Kriterien vor. Unterschieden werden die beiden Altersgruppen u25 und ü25, Aufstockerinnen

5 Da die Beobachtung auf den Bereich u25 und das Fallmanagement beschränkt blieb, wurden keine Informationen über die Organisation der Leistungsprozesse für den Bereich ü25 und für Adressatinnen ab 50 Jahren (Beschäftigungspakts für Ältere) erhoben.

mit Alg-I-Ansprüchen oder Erwerbseinkommen, gesundheitliche Behinderungen. Anhand dieser Kriterien werden die Antragstellerinnen einer für sie zuständigen Arbeitsvermittlerin (AV) zugewiesen; für Schwerbehinderte ist eine besondere Fachkraft zuständig.

Die Fachkräfte der Aktivierung haben diese Zuordnung im Erstgespräch zu überprüfen und weiter zu differenzieren; z.B. ist es für die Wahl der weiteren Bearbeitungsroutine erheblich, ob junge Erwachsene eine abgeschlossene Berufsausbildung mitbringen oder Ausbildungsbedarf haben, und ob ihre Vermittlungschancen gut oder schlecht sind (vgl. unten).

Aus dieser mehrstufigen Segmentierung ergeben sich, so weit beobachtet, im Bereich u25 folgende Fallgruppen (im Bereich ü25 dürfte die Segmentierung ähnlich verlaufen):

- Aufstockerinnen mit Erwerbseinkommen aus versicherungspflichtiger Beschäftigung, aus Mini- und Midijobs sowie aus Selbstständigkeit (nur Leistungssachbearbeitung, keine EinV),
- Aufstockerinnen mit Alg I (Leistungssachbearbeitung und Aktivierung mit EinV),
- Arbeitsuchende mit ausschließlichem Alg-II-Bezug und abgeschlossener Ausbildung bzw. Berufserfahrung (Leistungssachbearbeitung und Aktivierung mit EinV, bei guten Vermittlungschancen Angebote aus Job-Agent),
- Arbeitsuchende mit ausschließlichem Alg-II-Bezug, ohne Ausbildungsplatz oder Ausbildungsabschluss (Leistungssachbearbeitung und Aktivierung mit EinV, Priorität Ausbildung) bzw. Berufserfahrung

Der Übergang ins Fallmanagement erfolgt in Y meist erst später aus der Vermittlung heraus, wenn sich dort besondere Probleme zeigen. Das formale Kriterium für die Abgabe eines Falls an den Fallmanager sind multiple Vermittlungshemmnisse. Jedoch ist nicht ohne weiteres ersichtlich, wie dieses Zuweisungskriterium definiert und angewendet wird und wie schnell es wirksam wird.

„Erkennen, wo – das muss der Vermittler schon – wo ist ein Bedarf, was weiß ich, an Drogenberatung, an Schuldnerberatung, an irgendwelchen anderen Dingen, die darüber hinausgehen, gesundheitliche Probleme sind ein ganz großes Thema zum Beispiel, und und und. Dass er das erkennt, wo sind die eben stärker ausgeprägt. Dann die Übergabe an den Fallmanager, und der Fallmanager muss dann diese einzelnen Probleme, die ja dann mehrere auftreten miteinander, sichten, also erst mal herausarbeiten mit dem Kunden in ihrem vollen Umfang, sichten, was ist das größte Problem, wo muss man zuerst ansetzen, damit er auch einen Erfolg sieht, der Kunde...“ (MY1-II.)

Häufiges Fehlen in Maßnahmen (wie im beobachteten Fall FY3, vgl. Anhang B10) reicht allein nicht für eine Übergabe an den Fallmanager. Als Kriterien für schwer wiegende Probleme werden vor allem der fehlende Hauptschul- oder Berufsabschluss und Suchtprobleme genannt. Einige Merkmale, etwa gerichtliche Betreuung oder die tatsächliche oder vermeintliche Anwesenheit von Drogen im Fall, scheinen immer ins Fallmanagement zu führen.

In der Regel gibt es keine Rückkehr aus dem Fallmanagement zur Arbeitsvermittlung, wohl auch deshalb, weil die angehäuften Probleme auch durch das Fallmanagement nur bearbeitet, selten wirklich gelöst werden.

Eine genaue Statistik zur Verteilung des Fallbestands stand nicht zur Verfügung (zur Dokumentation vgl. unten). Der Anteil der Aufstockerinnen mit Erwerbseinkommen, die nicht aktiviert werden, wird auf 30 bis 35% geschätzt (ohne Teilnehmerinnen an Maßnahmen; MY1-II). Im Bereich u25 war die Außenstelle Y der ARGE im Beobachtungszeitraum für etwa 250 Fälle verantwortlich. Von den ca. 80 Adressatinnen, die jede AV betreut, sind ca. 20 bis 25 „reine Arbeitslose“, d.h. sie befinden sich nicht in Maßnahmen. Der Fallmanager ist für etwa 60 Adressatinnen verantwortlich.

Zu Zuordnungsproblemen kann es in Bedarfsgemeinschaften mit erwerbsfähigen Personen unter und über 25 Jahren kommen: Da die jungen Erwachsenen zwingend von den Vermittlern u25 betreut werden, sind für ihre Eltern andere Vermittlerinnen aus ü25 zuständig. Eine Doppelbetreuung kann bei Menschen mit Behinderung entstehen, da für diese eine spezialisierte Mitarbeiterin zuständig ist, aber auch u25 im Fall beteiligt bleibt.

Personalressourcen

Das Kundenbüro samt Infostand ist mit vier Mitarbeiterinnen besetzt. Zur Zeit der Beobachtung waren drei Fachkräfte für die Arbeitsvermittlung im Bereich u25⁶, fünf weitere für den Bereich ü25 zuständig. Hinzu kommt ein Fallmanager für beide Altersgruppen und der Teamleiter. Aus dem Leistungsteam sind vier Mitarbeiterinnen in Y ansässig. Aus den oben angegebenen Fallzahlen ergibt sich ein Betreuungsschlüssel von etwa 1:80 je AV (nach Verstärkung auf vier Fachkräfte 1:60). Allerdings wird ein Teil des Fallbestands nicht laufend betreut (Aufstockerinnen, Maßnahmeteilnehmerinnen). Der Fallmanager hatte etwa 60 Fälle zu betreuen. Nach seiner Auskunft verteilen sich diese zu etwa gleichen Teilen auf ruhende Fälle, in denen im Augenblick wenig unternommen werden kann, aktive Fälle, die in verschiedene Maßnahmen zugewiesen sind, und präsente Fälle, die mehr oder weniger regelmäßig zu Gesprächen eingeladen werden.

6 Eine vierte Kollegin, die diesen Bereich verstärken soll, wurde gerade eingearbeitet.

Aus Sicht des Teamleiters Marktintegration (MY1) sind bei den Fachkräften vor allem soziale Kompetenzen (Offenheit für den Fall, Auffassungsgabe) gefordert, ferner Kenntnis der „Produkte“ und des Netzwerks weitergehender Hilfeangebote.

Der Leiter des Teams war zuvor Arbeitsvermittler bei der Agentur für Arbeit. Auch eine weitere Vermittlerin (MY4) im Bereich Jugend war Arbeitsvermittlerin bei der Agentur; sie arbeitet seit 2005 bei der ARGE, zunächst in der Kreisstadt, dann in Y. Ein Arbeitsvermittler (MY2) des Bereichs Jugend wurde unmittelbar nach der Ausbildung in der Amtsverwaltung Y in die ARGE übernommen und arbeitet dort seit Mai 2005, nachdem er auch während seiner Ausbildung schon vorübergehend bei der ARGE beschäftigt war. Die dritte Vermittlerin des Bereichs Jugend (MY5) ist ihrer Ausbildung nach Erzieherin und arbeitet seit 1991 als Arbeitsvermittlerin, zuvor in der Kreisstadt bei der Hilfe zur Arbeit. Sie war von Beginn an bei der ARGE.

Der Fallmanager (MY3) ist seiner Qualifikation nach Gießereingenieur. Er war zuvor in verschiedenen Verwaltungsbereichen angestellt, zuletzt beim Ordnungsamt und beim Umweltamt, davor beim Jugendamt, bei der Eingliederung Suchtkranker und in der Jugendhilfeplanung. Er ist stellvertretender Leiter des Y-Teams und Mitglied der Personalvertretung.

Die Mitarbeiterinnen an der Information (MY10 und MY11) waren vor ihrer Beschäftigung bei der ARGE selbst arbeitslos. Für MY10 waren die ersten Wochen die schwersten, weil sie mit den persönlichen Angriffen der Kunden am Info-Stand erst umzugehen lernen musste.

Deutlich wird aus vielen Gesprächen, dass sich die Mitarbeiterinnen der ARGE, besonders wenn sie zuvor Arbeitsvermittlerinnen bei der Agentur für Arbeit waren, erst daran „gewöhnen“ müssen, dass sie jetzt sozusagen „die letzte sozialpolitische Instanz“ sind und dass ein großer Teil ihrer alltäglichen Aufgaben mit „Arbeitsvermittlung“ recht wenig zu tun hat, sondern vor allen Dingen mit den individuellen Sorgen und Hemmnissen ihrer Kunden, die einer Arbeitsvermittlung im Wege stehen. Das führt nicht selten zu persönlichen Problemen.

Fortbildungsmöglichkeiten gibt es sowohl für den Fallmanager als auch für die Fachkräfte der Arbeitsvermittlung. Bei letzteren werden vor allem die Kompetenzen für das Beratungsgespräch geschult und fortlaufende Einweisungen in die IT-Verfahren durchgeführt. Der Fallmanager nimmt Fortbildungsmodule wahr, die deutschlandweit durch die Bundesagentur organisiert werden.

3.3.3 Verlaufs- und Arbeitsorganisation in der Fallbearbeitung

Verlaufsorganisation in der Fallbearbeitung

Die nachstehende Beschreibung eines idealtypischen Fallverlaufs orientiert sich an der Praxis im Geschäftsbereich u25, wobei auf Besonderheiten bei der Vermittlung dieser Altersgruppe hingewiesen wird. Da der Übergang ins Fallmanagement grundsätzlich aus der Vermittlung heraus erfolgt, geht ihm ein längerer Ablauf voraus, der zunächst dem im Folgenden dargestellten Normalfall entspricht.

Die erste Phase der Fallbearbeitung – von der Antragstellung bis zur Eingliederungsvereinbarung – beruht offenbar auf zwei wesentlichen Vorgaben, wobei nicht klar ermittelt werden konnte, welche davon durch die ARGE formell fixiert sind und überprüft werden und welche eher als informelle Vorgabe oder Absprache praxiswirksam werden.

- Zwischen der Feststellung der Leistungsberechtigung und dem Erstgespräch in der Arbeitsvermittlung sollen höchstens vier Wochen liegen.
- Mit jeder Adressatin soll möglichst im Erstgespräch eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen werden.

Ein Neufall beginnt damit, dass sich die Adressatinnen am Infostand im Kundenbüro melden. (Dem können Hinweise oder Verweisungen von anderen Stellen vorausgegangen sein – etwa von der Arbeitsagentur eine Treppe höher, vom Sozialamt oder von einer Beratungsstelle.) Nach einer kleinen Befragung wird ihnen dort das Antragsformular ausgehändigt und mit Erläuterungen versehen. Die Antragstellerinnen füllen den Antrag zu Hause aus, stellen die Unterlagen zusammen und geben den Antrag ab. Dieser wird am Infostand kurz kontrolliert. Wenn er in Ordnung ist, wird die Antragstellerin in die Leistungsabteilung eingebucht. In der Regel aber gehen die Mitarbeiterinnen des Infostands in einem Nebenraum mit den Adressatinnen die Anträge im Einzelnen durch und versuchen, offene Punkte und falsche Eingaben abzugleichen. Es kann auch vorkommen, dass die Adressatinnen noch einmal nach Hause zurückgeschickt werden.

Im nächsten Schritt geht die Leistungsabteilung mit der Adressatin den Antrag durch. Ggf. werden Nachbesserungen vorgenommen, oder es wird gefordert, bestimmte Dokumente nachzureichen. Je nach Bedeutung der Lücken wird der Antrag dann entweder angenommen und bearbeitet (Nachreichen ist möglich) und der Adressatin wird angekündigt, dass sie in zwei bis vier Wochen schriftlich eingeladen wird, oder sie erhält eine Liste noch nachzureichender Unterlagen. Nach dem Richtwert sollen Leistungsfeststellung und Berechnung binnen zwei Wochen nach Antragstellung abgeschlossen sein. Geht der schriftliche Bescheid über eine

vorläufige Leistungsbewilligung an die Antragstellerin heraus, so sendet die Leistungsabteilung zugleich eine entsprechende Information an die nach dem Buchstabenprinzip zuständige Arbeitsvermittlerin.

Die erste Vorsprache erfolgt also nicht, so lange der Anspruch nicht festgestellt ist. Obwohl vom Grundsatz jede, die sich bei der ARGE meldet, als „Kundin“ behandelt werden soll, beginnt die Arbeit für das Team Marktintegration erst wirklich mit der Bewilligung. So kann es sein, dass Arbeitslose, die etwa wegen Vermögens über der Freigrenze bei Arbeitslosmeldung noch nicht leistungsberechtigt sind, bis zum Beginn des Leistungsanspruchs nicht betreut werden. Mit der Abgabe des Antrags wird allerdings „zumindest“ (MY1) der Bewerberdatensatz angelegt.

An dieser Stelle greift die oben beschriebene Segmentierung in Fallgruppen, die aktiviert werden, und solche, die faktisch nicht aktivierend betreut werden. Zwar soll theoretisch auch mit Aufstockerinnen mit Erwerbseinkommen eine Eingliederungsvereinbarung (EinV) geschlossen werden, praktisch aber wird darauf verzichtet. Diese Gruppe wird nur auf dem formell nötigen Minimum betreut. Das Team Marktintegration geht davon aus, dass man diesem Personenkreis ohnehin keine „bessere“ bzw. besser bezahlte Arbeit vermitteln kann, sondern ist froh, dass sie überhaupt einen Teil ihres Unterhalts selbst verdienen. Man will sich zuerst um die kümmern, die gar keine Arbeit haben. Dagegen werden Aufstockerinnen mit Ansprüchen auf Arbeitslosengeld (Alg) bzw. Teilnehmer an Maßnahmen aus dem Rechtskreis des SGB III (z.B. ABM oder FbW) wie die anderen Personengruppen mit alleinigem Alg-II-Bezug in die Aktivierung einbezogen: In diesen Fällen geht die gesamte Vermittlung und Fallbetreuung an die ARGE über. Lediglich einzelne Leistungen nach SGB III (z.B. bestimmte Mobilitätshilfen), werden in der Arbeitsagentur eine Treppe höher (vgl. unten: Räumliche Bedingungen) beantragt und bearbeitet. Mit diesen Aufstockerinnen wird auch eine EinV geschlossen.

Die zuständige Arbeitsvermittlerin lädt die Leistungsberechtigte schriftlich zum ersten Termin ein und bereitet aufgrund der Informationen aus der Leistungsbearbeitung bereits eine EinV vor. Das Erstgespräch soll innerhalb von vier Wochen (u25: zwei Wochen) nach dem Bewilligungsbescheid zustande kommen. In der Praxis kommt es häufig schon wesentlich früher – am Tag der Leistungsbewilligung oder wenige Tage danach – zum Termin. In diesem Erstgespräch wird eine Einstufung in eine oben unterschiedenen Fallgruppen vorgenommen; diese Einstufung kann sich im Verlauf der Fallbearbeitung ändern. Bei der ersten Vorsprache wird im Normalfall eine EinV abgeschlossen (vgl. näher unten). Allerdings hatte auch die ARGE Y im Beobachtungszeitraum noch Rückstände aufzuarbeiten. Nicht wenige „alte Kun-

dinnen“, die aus dem Fallbestand der Sozialhilfe übergegangen waren, hatten noch keine EinV abgeschlossen und wurden deswegen eingeladen.

Kürzere Vorsprachen sind in Y die Regel, und zwar auch bei den Erstgesprächen, in denen eine EinV abgeschlossen wird. Die längste beobachtete Vorsprache dauerte mit Nachgespräch 29 Min., die kürzeren vollständig aufgezeichneten Vorsprachen 15 Min.⁷ Nach dem Erstgespräch mit EinV sind weitere Vorsprachen in vorgegebenen Intervallen vorgesehen.

Bei der Beobachtung entstand der Eindruck, dass die weitere Fallbearbeitung in Y stark durch eine Kombination zweier Routinen vorstrukturiert wird, den regelmäßigen Nachweis des Bewerberverhaltens und die Zuweisung in Maßnahmen. Die Betreuung der jungen Erwachsenen unterscheidet sich vom Verfahren u25 zum einen durch eine höhere Kontaktdichte, zum anderen durch eine höhere Maßnahmendichte. Für diese Routinen gelten im Bereich u25 zwei – formelle oder informelle – Vorgaben

- Aktivität weisen die Adressatinnen durch Initiativbewerbungen und Bewerbungen auf zugeschickte Stellenangebote monatlich nach.
- Leistungsberechtigte unter 25 Jahren sollen nicht länger als drei Monate arbeitslos sein dürfen.

MY2: Sechs Wochen sind Sie jetzt schon arbeitslos.

FY2: Ja.

MY2: Bei Ihnen sollten wir darauf achten, dass ein Zeitraum von drei Monaten Arbeitslosigkeit nicht überschritten wird. Es könnte daher sein, dass wir Ihnen noch eine Arbeitsgelegenheit anbieten. Das wäre also dieser Ein-Euro-Job. (FY2 G1; vgl. Anhang B9.)

Die Adressatinnen u25 müssen sich monatlich melden und ein ausgefülltes Formblatt abgeben, in das sie die Bewerbungsnachweise (wann und wo mit welchem Ergebnis beworben) eintragen. In den Fallgruppen, für die der Job-Agent geschaltet ist, was heißt, dass sie Stellenangebote zugeschickt bekommen, ist die Bewerbung auf diese Stellen zu belegen. Von den anderen Adressatinnen werden Initiativbewerbungen bei Arbeitgebern erwartet, die sie aus dem Internet oder den Gelben Seiten heraussuchen. Die Initiative für diese Routinevorsprachen soll bei den Adressatinnen liegen: Diese sollen von sich aus bis zu einem vorgegebenen Termin vorsprechen und meist eine Liste mit Bewerbungsaktivitäten vorlegen. Um aber zu verhindern, dass sie den Termin versäumen, werden viele Adressatinnen kurz vor Ablauf der Frist „sicherheitshalber“ eingeladen. Darüber hinaus werden die Adressatinnen auch nach Bedarf schriftlich zu Vorsprachen eingeladen.

7 Aufgrund des in Y üblichen flexiblen – in der Regel früheren – Beginns konnte öfter der Anfang einer Vorsprache nicht beobachtet werden (vgl. unter Arbeitsorganisation).

Um bei den jungen Erwachsenen u25 eine Arbeitslosigkeit von mehr als drei Monaten zu vermeiden, werden sie alle drei Monate in Maßnahmen zugewiesen. Je nach den aktuell beginnenden Maßnahmen und den darin zur Verfügung stehenden Plätzen wurde im Beobachtungszeitraum entweder in ein schulähnliches Bewerbungstraining (eine Woche bis vier Wochen) oder in eine dreimonatige Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung (Zusatzjob Projektarbeit mit Jugendlichen) zugewiesen. Während einer Maßnahme ruht der Kontakt zu den AV und die monatliche Kontrolle des Bewerberverhaltens ist ausgesetzt. Die zugewiesenen Adressatinnen werden vom jeweiligen Träger betreut, sofern es nicht besondere Vorkommnisse wie Fehlzeiten und Krankschreibungen gibt. (Zu den Maßnahmen vgl. unten: Arbeitsmarktressourcen.) Auch für die Klärung von Änderungen mit der Leistungsabteilung wird in dieser Zeit der Kontakt zur ARGE gesucht.

Nach Ablauf einer Maßnahme müssen sich junge Erwachsene sofort wieder melden. Nachdem die Träger den Verlauf der Maßnahme mit den Teilnehmerinnen ausgewertet haben (in den beobachteten Fällen in Einzelgesprächen), wird diese Auswertung in der ersten Vorsprache bei der Arbeitsvermittlerin rekapituliert. Mit dieser Vorsprache wird die Adressatin wieder „übernommen“ und wieder in die Routine monatlicher Bewerbungsnachweise eingetaktet. Ggf. werden aber auch Strategien der Arbeitsplatzsuche angepasst – etwa wenn sich aus der Maßnahme neue Qualifikationen oder Profiling-Merkmale ergeben haben (FY2 G2, FY3 G4, vgl. Anhang B9, B10).

Bei jungen Erwachsenen ohne abgeschlossene Ausbildung (beobachtet: FY12 G1) steht das Interesse im Vordergrund, eine Ausbildung zu vermitteln oder die Fortsetzung einer abgebrochenen Ausbildung zu unterstützen. Dafür wird der Kontakt zur Berufsberatung vermittelt und kontrolliert. Aber auch hier gelten die beiden geschilderten Routinen: Solange die Adressatinnen nicht in Ausbildung sind, müssen sie ihr Bewerbungsverhalten dokumentieren und monatlich nachweisen, und sie müssen im Drei-Monats-Rhythmus an Maßnahmen teilnehmen, wobei auch speziellere Maßnahmen wie Praktika zur beruflichen Orientierung oder ein berufsvorbereitendes Jahr (zehn Monate) in Betracht kommen.

Aus diesem Ablauf kann es nur zwei Austritte geben. Entweder finden die Adressatinnen einen Arbeitsplatz, was aber angesichts des weitgehend geschlossenen Arbeitsmarktes nur dem eher kleinen Teil mit den besten Qualifikationsvoraussetzungen gelingen kann, der auch überregional bzw. ins Ausland vermittelbar ist. Berichtet wird vor allem von Vermittlungserfolgen ins Ausland und in andere Bundesländer, überwiegend in Westdeutschland (MY1-II). Vermittlung ist daher oft mit Abwanderung, einer typisch ostdeutschen Problemlage, verbunden, dies ist aber nicht für alle Betroffenen eine Option. Einigen gelingt der Austritt auch nur

auf Zeit, d.h., sie kehren nach einigen Wochen bzw. Monaten wieder in den Bezug von Alg II zurück; vor allem gilt dies für Adressatinnen mit saisonalen Berufen in Tourismus, Land- und Forstwirtschaft, Landschaftsgestaltung.

Oder es werden „multiple“ Vermittlungshindernisse bekannt und der Fall wird an den Fallmanager weitergegeben. Im Fallmanagement sollen Adressatinnen mitunter auch täglich oder wöchentlich zur Vorsprache geladen werden (beobachtet wurde dies nicht).

Im Bereich ü25, der nicht in die Beobachtung einbezogen war, scheint nicht grundsätzlich anders verfahren zu werden. Allerdings sind die Fristen zwischen den Vorsprachen länger. In Maßnahmen wird seltener (maximal einmal im Jahr) zugewiesen, dafür dauern diese in der Regel sechs Monate. Bei der Zuweisung scheint die finanzielle Situation der Adressatinnen eine größere Rolle zu spielen, d.h. die Zusatzjobs (und mehr noch die wenigen ABM) werden als eine Möglichkeit gesehen, ihre Einkommenssituation eine Zeitlang zu verbessern.

Eingliederungsvereinbarung, Sanktionen

Die Eingliederungsvereinbarung (EinV) soll bei allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erstellt werden, und zwar im Prinzip in der ersten Vorsprache bei der Arbeitsvermittlerin nach der Bewilligung des Antrags. Dies wurde – außer bei erwerbstätigen Aufstockerinnen, vgl. oben – auch so beobachtet: „Ich habe die Eingliederungsvereinbarung jetzt schon vorbereitet, die wäre gültig für ein Jahr.“ (Erstgespräch FY2 G1, vgl. Anhang B9.) Der Abschluss der EinV ist also nach der Feststellung des Leistungsanspruchs der erste Vorgang in der eigentlichen Betreuung des Falls.

Offenbar werden EinV nicht mit der Bedarfsgemeinschaft, sondern mit jedem Mitglied der Bedarfsgemeinschaft einzeln geschlossen. Etwa waren die Mitarbeiter von u25 im Beobachtungszeitraum damit beschäftigt, mit allen unter 18 Jahre alten Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft EinV abzuschließen, die beinhalteten sollten, dass sie frühzeitig in die Berufsberatung der Agentur aufgenommen werden und sich sobald als möglich aktiv um Lehrstellen kümmern sollen.

Die EinV wird aber eher als formell notwendiger Vorgang abgearbeitet. Sie enthält neben allgemeinen und prinzipiellen Bestimmungen einen kleinen Absatz, der die speziellen und kundenspezifischen Maßnahmen umfasst. Standardmäßig wird darin immer die monatliche Vorsprache mit Nachweis der Bewerbungen festgelegt sowie die Pflicht, auf jedes Stellenangebot zu reagieren. Hinzu kommen Verabredungen über Ausbildungsbeginn und Bewerberverhalten. Da in Maßnahmen oft ohne Vorsprache und über Gruppenveranstaltungen zugewiesen wird, werden Folge-EinV hierüber mit den Beteiligten am Rande des Gruppenge-

sprächs zu Maßnahmebeginn geschlossen (vgl. z.B. FY4, Anhang B11). Ferner steht in der EinV, ob der Job-Agent geschaltet wird oder ob Adressen für Initiativbewerbungen zu suchen sind.

Sehr spezielle Abmachungen, die im Laufe der Zeit vereinbart werden, wie etwa spezielle sozialintegrative Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4, sind – so weit beobachtet – in der EinV nicht enthalten und werden auch nachträglich nicht aufgenommen. Viele fallspezifische Aktionen erfolgen also ohne Rückgriff auf die EinV.

Verletzen Adressatinnen Obliegenheiten, so nehmen die Fachkräfte zunächst mit ihnen Rücksprache und setzen Fristen, innerhalb derer Unterlagen nachgereicht oder Abhilfe geschaffen werden kann. Sanktionen werden von den Vermittlerinnen ohne Rücksprache mit dem Leiter verhängt und ins System eingebucht; sie werden dann durch die Leitungsabteilung vollzogen. Der Handlungsspielraum ist in beide Richtungen groß.

Das praktische Vorgehen scheint eher darauf angelegt, sanktionsbewehrte Konflikte zu vermeiden. Dies wurde insbesondere bei der Auflage an Adressatinnen beobachtet, zu festgelegten Intervallen vorzusprechen. In Fällen, in denen z.B. die Gefahr eines Meldeversäumnisses besteht, werden „fällige“ Adressatinnen vorsorglich für einen Termin kurz nach der ihnen gesetzten Frist eingeladen; dies gilt etwa auch für junge Erwachsene, die sich nach Ende ihrer Arbeitsgelegenheiten sofort wieder melden müssen. Folgen sie dieser Einladung, wird eine zwischenzeitliche Terminüberschreitung nicht verfolgt. Um der Meldepflicht zu genügen, melden sich die Adressatinnen am Sprechtag am Infostand und werden dann in die Warteliste ihrer Arbeitsvermittlerin eingebucht und meistens gleich vorgelassen (zur Erreichbarkeit ohne Termin vgl. unten). Einige gehen auch direkt ohne den Umweg über den Infostand zu „ihrer“ Arbeitsvermittlerin. Möglich ist auch, dass Termine durch telefonisch Voranmeldung seitens der Kundinnen zustande kommen. Für diese Routinevorsprachen geben die Arbeitsvermittlerinnen eine gewisse Hilfestellung: Sie nehmen die ausgefüllte Liste entgegen, gehen die Bewerbungsbemühungen fallweise mit der Kundin durch – im Normalfall mit der wechselseitigen Bestätigung, dass dabei nichts herausgekommen ist. Dann händigen sie die neue leere Liste aus, die beim ersten Mal mit Hinweis auf Erstattung der Bewerbungskosten für schriftliche Bewerbungen oder Bewerbungsgespräche erläutert wurde. Auf der neuen Liste ist der Termin vermerkt, bis zu dem sie spätestens ausgefüllt abzugeben ist. („Sie können natürlich auch einen Tag früher kommen, aber nicht später“; MY4.) Damit ist der Adressatin faktisch auch der Termin vorgegeben, bis zu dem sie sich melden muss, um den – bei u25 monatlichen Rhythmus – einzuhalten.

Arbeitsorganisation

Das Prinzip der persönlichen Ansprechpartnerin gilt bei den „passiven Leisterinnen“ nicht, denn dort nehmen die vier Fachkräfte Aufgaben der Leistungsberechnung rotierend wahr. Doch auch in Arbeitsvermittlung (u25) kann die Betreuungskontinuität nicht eingehalten werden. Sonderaufgaben, für die Fachkräfte abgestellt werden müssen, sorgen immer wieder dafür, dass andere AV aus dem Bereich deren Adressatinnen mit übernehmen müssen. Vertretungen werden offenbar meist informell geregelt. Nach Beobachtung geschieht dies entweder über den für alle zugänglichen EDV-Terminkalender (der Termin wird vom Terminkalender der einen AV in den einer anderen verschoben) oder durch einen handschriftlichen Zettel, der informell „übergereicht“ wird. Dadurch entstehen typische Abstimmungsprobleme, etwa bei der Weitergabe von wichtigen Informationen aus der laufenden Fallbearbeitung. Fallinformationen werden entweder mündlich, durch handschriftliche Zettel oder durch Eintrag in die Bewerberakte weitergegeben, doch die Vertretung ist nicht voll im Bilde: „Ich muss mir erst mal ansehen, was Herr [MY2] mir hier aufgeschrieben hat.“ (MY4.) Besteht während einer laufenden Maßnahme Gesprächsbedarf, sprechen die Adressatinnen nicht bei ihrer zuständigen AV vor, sondern bei der Fachkraft, die für die ARGE die jeweilige Maßnahme betreut und auch die Gruppenzuweisung in diese Maßnahme durchführt (z.B. FY2, vgl. Anhang B9).

Die Fachkräfte der Arbeitsvermittlung verfügen über einen relativ großen Handlungsspielraum. Sie entscheiden zunächst selber über ein Fallbudget. Fälle, bei denen die Fachkraft bestimmte Entscheidungen nicht selbst treffen will (z.B. bei Zahlungen, die 500 Euro übersteigen) oder bei denen es Schwierigkeiten gibt, werden entweder mit dem Teamleiter (MY1) besprochen oder in der gesamten Runde. Wenn ein Problem auftritt, so kann es sein, dass die Fachkraft der Adressatin kurzfristig einen Termin gibt und verspricht, bis dahin eine Antwort zu finden.

Angaben der Adressatinnen zu ihren Verhältnissen bzw. zu ihrer Erwerbsfähigkeit werden von den AV im Normalfall nur dann überprüft, wenn in den Maßnahmen Probleme auftreten. Pragmatisch nimmt man an, dass die Adressatinnen richtige Angaben machen.

Vorsprachen werden so vorbereitet und organisiert, dass für die Adressatinnen keine oder nur kurze Wartezeiten entstehen. Daher wurden Wartezeiten am Info-Stand und bei den Arbeitsvermittlern selten beobachtet; bei der Überprüfung der Anträge im Leistungsbereich bzw. bei der Übergabe an den Leistungsbereich sind sie häufiger. Adressatinnen konnten meist unmittelbar bei den Vermittlungsfachkräften vorsprechen (auch beim Fallmanager). Wer kam, konnte in der Regel damit rechnen, in der Vermittlung auch vorgelassen zu werden. Sehr häufig kommen Adressatinnen daher auch ohne konkreten Termin zur ARGE oder verbinden

einen Termin oder das Nachreichen von Unterlagen bei der Leistungsabteilung mit einer kurzen Vorsprache in der Arbeitsvermittlung. Diese Kurzvorsprachen sind methodisch nicht zu vernachlässigen: sie erübrigen offizielle Einladungen und gelten als Erfüllung der Meldepflicht. Die Adressatinnen werden auf diese Möglichkeit hingewiesen: „Kommen Sie spätestens am ..., nicht später, früher können Sie kommen.“ „Kommen Sie vorbei, wenn Sie gerade in der Stadt sind.“ Solche Vorsprachen sind jedoch schwer planbar (und beobachtbar); oft werden sie durch Dritte gesetzt (z.B. im Fall zufälliger Fahrgelegenheiten). Auch zu terminierten Vorsprachen kommen die Adressatinnen oft eine halbe Stunde früher und werden dann wenn möglich auch früher betreut. Diese Flexibilitäten bei der Terminierung werden durch die kurze Gesprächsdauer und durch die vergleichsweise niedrigen Fallzahlen begünstigt. Sie sind auch als Rücksichtnahme auf Verkehrsprobleme im ländlichen Raum (Buszeiten) zu erklären. Der Fallmanager kümmert sich auch außerhalb der Geschäftszeiten um die Belange des Falls.

Da alle Jugendlichen spätestens nach drei Monaten wieder zu „aktivieren“ sind, befinden sich von den etwa 80 Fällen, die eine AV betreut, jeweils etwa 60 in einer Maßnahme. Bei diesen hohen Aktivierungsquoten wird die Zuweisung selbst stark routinisiert. In der Regel wird schriftlich in eine Maßnahme zugewiesen. (Vgl. FY4, Anhang B11; eher die Ausnahme bildete das bei FY3, beobachtete Verfahren, dessen Einweisung in einen Zusatzjob quasi spontan am Vortag entschieden und ihm innerhalb der ohnehin geplanten Vorsprache mitgeteilt wird; vgl. Anhang B10). Die Teilnehmerinnen werden also nicht in einem persönlichen Gespräch auf die Maßnahme vorbereitet, sondern in einem Gruppengespräch, bei dem dann auch verantwortliche Mitarbeiter des Trägers anwesend sind.

3.3.4 Rahmenbedingungen fallbezogener Abläufe in Y

Räumliche Bedingungen

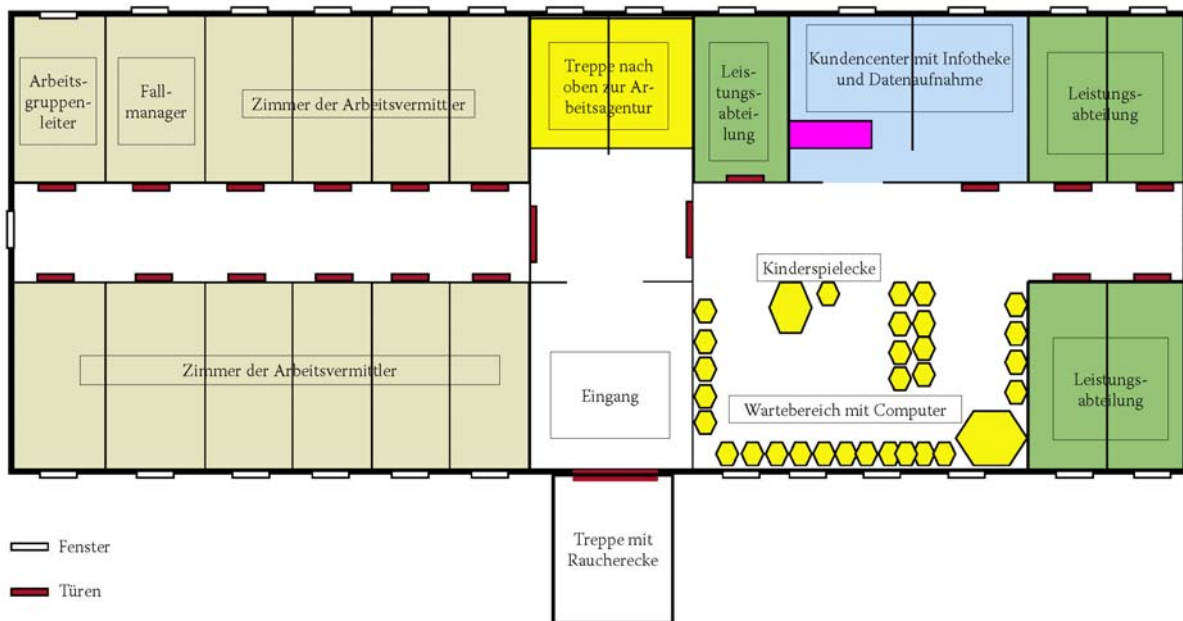
Die Außenstelle Y der ARGE hat ihren Sitz in der unteren Etage eines dreigeschossigen Baus am Stadtrand von Y, neben einem Sägewerk und gegenüber des Landmaschinenhandels (vgl. Abbildung [Y1]). Die Etagen darüber werden von der Arbeitsagentur eingenommen; Beratungsräume usw. nutzen ARGE und Agentur gemeinsam. Über eine Treppe gelangt man in das Gebäude. Hinter einer Glastür geht es nach links zu den Fachkräften der Arbeitsvermittlung und zum Fallmanager sowie zum Leiter der ARGE, rechts befindet sich der Warteraum, das Kunden-Center und die Leistungsabteilung. Der Warteraum ist vielleicht 60 – 80 m² groß, hell und mit etwa 30 Stühlen bzw. den typischen Warteraumbänken bestückt. Es gibt einen Tisch mit drei Stühlen und einen Aufsteller, in dem eine Zeitung mit Arbeitsangeboten liegt.

An der hinteren Wand hängen zahlreiche Werbeplakate, die zum Teil handschriftlich von den Wartenden bearbeitet wurden („Spanien – Jobangebote: Stierkämpfer“). Daneben stehen die beiden PCs zur Jobsuche.

Abbildung [Y1]: Außenstelle Y der ARGE

Skizze ARGE Y

in der untersten Etage . Oben ist die Arbeitsagentur. An der Vorderwand Symbole von Arbeitsagentur und ARGE



Jede Arbeitsvermittlerin hat ein eigenes Zimmer mit halbrund geschwungenem Schreibtisch, der an einer Seite in einen Kundenplatz ausläuft. Der Arbeitsplatz ist mit Computer, Drucker und Telefon ausgestattet. In diesen Räumen finden die Gespräche statt. Platz für einen weiteren Tisch wäre nicht. Wenn die Adressatin eingebucht ist, bekommt die Arbeitsvermittlerin eine Mitteilung auf ihren Computer und holt ihre Gesprächspartnerin dann aus dem Wartebereich ab. Viele Adressatinnen, die einen Termin haben, lassen sich nicht einbuchen und gehen gleich zur Arbeitsvermittlung durch. Ist die Fachkraft gerade im Gespräch, bittet sie die Adressatin, einen Moment zu warten. Es gibt keine Nummern oder Lautsprecheranrufe. Auch die Mitarbeiterinnen aus dem Kundenbüro und dem Leistungsbereich gehen selbst zum Wartebereich und fragen mit Namen nach ihren „Kundinnen“.

Während der Gespräche findet Telefonverkehr statt. Die Telefonate fallen zwar eher kurz aus, aber die Anrufenden werden im Prinzip bedient und nicht um späteren Anruf gebeten bzw. zum Rückruf vorgemerkt. Auch kann es sein, dass andere Personen während des Gesprächs den Raum betreten oder hereinschauen, in einigen Fällen auch kurz eine Frage stellen und eine Antwort bekommen.

Dokumentationsverfahren und IT-Unterstützung

Alle Daten aus Verfahren vor 2005 sind tabu und dürfen nicht genutzt werden. Die alten Akten der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe sind geschlossen. Der Job-Agent, der für einen Teil der Adressatinnen Stellenangebote aufgrund der Übereinstimmung bestimmter Kriterien auswählt, lief im IT-Verfahren CoArb. Im Beobachtungszeitraum stellte die ARGE Y auf VerBIS um, und ältere Profiling-Daten (z.B. aus dem Profiling-Bogen für SGB-II-Kunden) wurden in das neue VerBIS-Bewerberprofil eingespielt. Im Unterschied zum Profiling-Bogen für SGB-II-Kunden läuft das Bewerberprofil ausschließlich auf dem PC und ist kompatibel zu den Stellenangeboten von Arbeitgebern. Darüber hinaus basiert das neue Bewerberprofil weit mehr als der frühere Profiling-Bogen auf differenzierbaren Selbsteinschätzungen der Adressatinnen.

Die Leiterin des Leistungsteams war für die AV erste Ansprechpartnerin bei auftretenden Problemen der VerBIS-Einführung. Eine Mitarbeiterin aus dem beobachteten Bereich u25 wurde zweimal für je 14 Tage zur Einarbeitung von Daten in VerBIS abgestellt.

Jede Fachkraft trägt für relevant gehaltene Daten ins System ein. Da es dafür keine gemeinsamen Kriterien gibt, entstehen bei den häufigen Vertretungen mitunter Unklarheiten, oder es gehen bestimmte Informationen gar verloren. Die Adressatinnen haben keinen Einfluss darauf, was eingetragen wird.

Fragen nach statistischen Material beantworten die Fachkräfte, indem sie ihre „Kundinnen“ schätzen oder per „Bleistift und Handzettel“ nachzählen. Der Teamleiter Marktintegration hat auf die amtliche BA-Statistik verwiesen.

Kommunikation

In der Außenstelle Y der ARGE gibt es eine wöchentliche Teamsitzung des Teams Marktintegration, an der neben sämtlichen Vermittlerinnen und dem Fallmanager auch Mitarbeiterinnen des Infostands und die Teamleiterin des Leistungsteam teilnehmen. In diesen Sitzungen werden auch einzelne Fälle besprochen. Im Übrigen arbeiten beide Teams recht eigenständig. Zwischen den Mitarbeiterinnen beider Teams waren aber häufige fallbezogene Rücksprachen (am Telefon oder auf dem Gang) zu beobachten. Der gute Kontakt zwischen Leistungsteam

und Marktintegration wird offenbar dadurch begünstigt, dass sich alle Beteiligten schon sehr lange kennen, die Teams klein und am Standort Y konzentriert sind.

Arbeitsmarktpolitische Ressourcen

Im Mittelpunkt der monatlichen Bewerbungsroutinen steht der virtuelle Arbeitsmarkt: Häufig wurden Adressaten bereits vor der VerBIS-Einführung in den Job-Agenten (ein IT-Verfahren auf Basis von CoArb) aufgenommen, wenn irgendeine Chance besteht, für sie Angebote zu finden.

„Wir haben auch für einige Kunden den Job-Agenten geschaltet, also wo wir annehmen, dass der Kunde in Arbeit gehen kann. Der relativ leicht zu vermitteln ist. Wenn der abgeschlossene Ausbildung hat, vielleicht auch schon mal 'n Jahr gearbeitet hat oder so. Und die lassen sich ja leichter vermitteln als jemand, der nichts ist, wie? (...) Und dann haben wir das dann auch, man schaltet so einen Job-Agenten, wo über Nacht gesucht wird, bundesweit, was gibt es für Stellen, die aufgegeben wurden? Die guck ich dann am nächsten Tag durch für ihn, guck, ob da was Brauchbares frei ist, für ihn Passendes frei ist, und dann würde ich so einen Vermittlungsvorschlag dem Kunden auch zuschicken.“ (MY4-I1)

Erhielten die Adressaten Angebote aus dem Job-Agenten, waren sie verpflichtet, sich da auch zu bewerben; die Arbeitgeber sollen Bewerbungen rückmelden. Inzwischen werden Stellengebote nur noch über VerBIS gesucht.

Anders als die beruflichen Vorerfahrungen wenigstens einiger Fachkräfte der ARGE vermuten ließe, gibt es nahezu keine Kontakte zu einzelnen Unternehmen oder zu einem Netzwerk von Arbeitgebern. In dieser Hinsicht stützt sich die ARGE einzig auf den gemeinsamen Arbeitgeberservice der Agentur, der im selben Haus zwei Stockwerke höher angesiedelt ist. Neben dem gemeinsamen Arbeitgeberservice nutzt die ARGE die Berufsberatung und den Reha-Bereich der BA. In den beobachteten Fällen gingen konkrete Hineise auf Stellen, die nicht aus dem virtuellen Arbeitsmarkt stammten, entweder auf persönliche Initiative der betroffenen oder auf Hinweise Dritter, speziell auf Kontakte der Maßnahmeträger zu Arbeitgebern, zurück.

Vermittlungen in den 1. Arbeitsmarkt sind in der Praxis sehr selten: Aussagen der Fachkräfte hierzu reichen von „eine Handvoll“ bis zu „solche Fälle noch nicht gesehen“. Wenn jemand Arbeit findet, dann eher auf Grund persönlicher Kontakte, Beziehungen oder Aktivitäten.

„Das gibt zwar natürlich immer da Instrumentarien, um die Leute (.) nicht jetzt arbeitslos zu führen im Moment. Aber wem das eigentlich zum Absprung geholfen hat, der ist mir noch nicht untergekommen. (...) Wir schieben eigentlich die Leute mehr von einem – oder nutzen ein Instrument und das nächste Instrument und noch 'n Instrument, aber das fruchtet nicht. Aber das ist hier so das Problem, weil die Arbeitsstellen denn nicht sind. Wir machen viel und bewegen auch viele Leute, und es sind auch ganz viele interessiert, und die tun auch und machen, aber der Erfolg bleibt dann aus. Und wenn das über Jahre ausbleibt, dann ist das

schlimm. (...) Damit macht das so, ich sag mal, bei den Jugendlichen eigentlich noch Spaß, weil man (...) die auch noch mehr bewegen kann.“ (MY4-I1.)

Die Vorgabe für den Bereich u25, dass junge Erwachsene maximal drei Monate arbeitslos sein sollen, wird daher durch den Einsatz von Maßnahmen eingehalten: Wenn diese Zeit erreicht ist, werden Adressaten in ein Bewerbungstraining oder eine Arbeitsgelegenheit mit MAE vermittelt.

„Und wenn das [Job-Agent] dann alles nicht fruchtet, versuchen wir natürlich viel über Arbeitsgelegenheiten und über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Obwohl die ist irgendwo ne schöne Sache, aber für unsere jungen Leute, die schieben wir damit nur immer wieder weiter. Da arbeiten wir für sie. Und das find ich eigentlich nicht so gut. Aber unsere Zielstellung ist ja, nicht länger als drei Monate (...). Und da nutzt man eben solche Instrumentarien.“ (MY4-I1.)

Die ARGE arbeitet gegenwärtig mit 20 Trägern zusammen. Diese Trägerlandschaft ist das Ergebnis der Arbeitsmarktpolitik der letzten 16 Jahre, und die Kontakte der ARGE-Fachkräfte dahin bestehen daher auch schon lange. Angeboten werden die typischen Maßnahmen: Arbeitsgelegenheiten, ABM, Trainingsmaßnahmen (Gruppen- und betriebliche Trainingsmaßnahmen). Bei dem beobachteten Maßnahmeträger Y4 wurden die Adressatinnen sehr intensiv betreut und beraten: Profiling, Einschätzung der eigenen Stärken und Schwächen, Hinweise zu möglichen Qualifikationen, Übungen zur Erstellung von Bewerbungsunterlagen und zu Bewerbungsgesprächen, Hinweise zu Initiativbewerbungen, Vermittlung von Probearbeit und Training sowie Hinweise auf mögliche Jobs bei bestimmten Arbeitgebern in der Region. Die ARGE hat also einen Teil der Betreuungs- und Beratungsleistungen an den Träger delegiert, der durch den intensiven Kontakt – vier Tage pro Woche, davon zwei Tage Theorie, zwei Tage praktische Projektarbeit – die Zeit dafür hatte und die Adressatinnen im Laufe der Projektarbeit sehr viel besser kennen lernte, als dies den persönlichen Betreuerinnen in der ARGE gelingen konnte. Zu den Leistungen der Träger gehört es, die Maßnahmeteilnehmer an ihren Wohnorten im ländlichen Raum abzuholen und sie am Ende des Maßnahmetags zurückzubringen, da nicht alle den Maßnahmeort mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit dem Fahrrad erreichen können.

Bei u25-Adressatinnen ohne abgeschlossene Ausbildung wird der Kontakt zur Berufsberatung vermittelt und kontrolliert. Da nicht genügend Plätze im dualen System verfügbar sind, werden dazu auch Plätze im Übergangssystem, in der außerbetriebliche Ausbildung genutzt. Zu den speziellen Maßnahmen für diese Fallgruppe gehören das berufsvorbereitende Jahr (10 Monate) oder Praktika zur beruflichen Orientierung. Als berufliche Weiterbildung werden immer wieder Schweißerpässe genannt. Zur Bearbeitung von Defiziten in der sozialen Kom-

petenz, Kommunikation, Teamfähigkeit etc. wird auch das „Freiwillige Soziale Trainingsjahr“ (FSTJ) genutzt. Im FSTJ wird angestrebt, Hauptschulabschlüsse nachzuholen.

Daneben arbeitet insbesondere das Fallmanagement mit der Drogen- und Schuldnerberatung sowie mit der Jugendhilfe zusammen. Kontakte zu Kinderbetreuungseinrichtungen wurden nicht beobachtet.

Jeder Arbeitsvermittlerin sind verschiedene Maßnahmeträger zugeordnet, mit denen sie neben ihren fallbezogenen Aufgaben Kontakt hält. Mit den Trägern gemeinsam erarbeiten die Fachkräfte der ARGE bestimmte Maßnahmen, und davon, dass dieser Kontakt sehr direkt und intensiv ist, zeugen zahlreiche beobachtete Telefonate. Es drängt sich der Eindruck auf, dass dieser Teil der Arbeit einen sehr großen Raum beansprucht: Die Fachkräfte verstehen sich viel mehr als „Maßnahmenschaffende“ denn als „Arbeitsplatzfinder“ (MY3).

Die ARGE nimmt am regionalen Einkauf teil, d.h. die einzelnen Maßnahmen werden von Berlin aus („Ausschreibungszentrum für den gesamten Norden“) zentral ausgeschrieben und regelmäßig für zwölf Monate vergeben. Diese Ausschreibungen werden von einem Teamleiter der ARGE betreut.

3.4 Grundsicherungsträger Z

3.4.1 Basisinformationen zur Gebietskörperschaft Z

Die Stadt Z ist eine kreisangehörige Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen. Der Landkreis ist ein zugelassener kommunaler Träger nach § 6a SGB II.; Z ist eine „Heranziehungsgemeinde“ nach § 6 Abs. 2 SGB II, der die operativen Aufgaben durch Vertrag übertragen wurden. Im Rahmen dieser rechtlichen Konstruktion bleibt der Landkreis grundsätzlich die eigentliche Bewilligungsstelle für Leistungen nach SGB II, d.h. er bewilligt die benötigten Personalstellen und das Budget für Integrationsmittel, gibt über den Finanzrahmen letztlich vor, für welche Maßnahmen und Hilfeleistungen Geld aufgewendet wird und überprüft – zumindest prinzipiell – mit Hilfe eines eigenen Controlling den Mitteleinsatz und den Erfolg der Arbeit in der Stadt.

Die Kommune liegt in einer eher ländlichen Region Westdeutschlands mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit (Agenturbezirk: Regionaltyp IIIa, Organisationseinheit nach SGB II: Regionaltyp 9), die in ihrem städtischen Kern durch einen vergleichsweise geringen Anteil industrieller Beschäftigungsmöglichkeiten gekennzeichnet ist und in der die örtliche Universität der mit Abstand größte Arbeitgeber ist.

Die Stadt Z nahm schon vor 2005 Aufgaben der aktiven Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung aktiv war. In den ausgehenden 80er-Jahren wurde neben dem Sozialamt ein

eigenes Amt für „aktive Leistungen“ auf- und ausgebaut, das die Aufgaben der Hilfe zur Arbeit nach den §§ 18 bis 20 des BSHG übernahm. Dieses Amt konzentrierte sich anfänglich vor allem auf die kommunalen Arbeitsmarkt- und Qualifizierungsprogramme und in diesem Zusammenhang schwerpunktmäßig auf eigene Beschäftigungsprojekte; es errichtete und betrieb Qualifizierungswerkstätten für Jugendliche (Metall, Holz etc.). Im Verlauf der nächsten 10 Jahre (bis 1997) übernahm das Amt auch den Bereich der Jugend-ABM; Programme einer „qualitativen Beschäftigungsförderung“ wurden aus Landesmitteln, später auch aus Agentur- und EU-Mitteln (Europäischer Sozialfonds, Youth Start) entwickelt und ausgebaut. In den Folgejahren bis 2003 kamen weitere projektförmig organisierte Angebote wie die Beratung von Existenzgründungen, eine weitere Jugendwerkstatt sowie eine eigene kommunale Vermittlungsagentur hinzu. In über 20 Projekten beschäftigte das Amt in Hochzeiten bis zu 100 Fachkräfte in der Betreuung und Beratung; diese hatten mit wenigen Ausnahmen befristete Arbeitsverträge. Weitere 200 „Klienten“-Fachkräfte wurden aus den akquirierten Integrationsmitteln finanziert. Das Amt für Beschäftigungsförderung war und ist in bundesweiten Netzwerken kommunaler Beschäftigungspolitik aktiv und war Partner eines Modellprojekts zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialhilfeträgern (MoZArt). Die Stadt Z hat mit der Agentur für Arbeit eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen.

Im Zusammenhang mit der Einführung des SGB II wurde das Amt für Beschäftigungsförderung in eine kommunale Anstalt öffentlichen Rechts umgewandelt und in dieser Rechtsform als Dienstleister für Fallmanagement und Vermittlung im Rechtskreis des SGB II verpflichtet. Diese kommunale Anstalt ist gemeint, wenn im Folgenden von Beschäftigungsförderung die Rede ist.

Die Arbeitslosenquote im Landkreis von Z lag im Jahresdurchschnitt 2005 um 1,6 Prozentpunkte über dem Landesdurchschnitt. In den Rechtskreis des SGB II fallen etwa 68% der Arbeitslosen. Im Landkreis standen Anfang 2006 etwa 20.000 Personen in etwa 11.400 Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug nach SGB II; darunter waren etwa 14.500 erwerbsfähige Beziehenden von Alg II und 5.500 nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Sozialgeld.

Im Jahresdurchschnitt 2005 entfielen mehr als die Hälfte der Arbeitslosen, die im Landkreis gemeldet waren, auf die Stadt Z. Da der Landkreis zu den Optionskommunen nach § 6a SGB II gehört, werden aktuelle bzw. differenzierte Arbeitslosenzahlen für Stadt und Kreis von der Statistik der BA derzeit nicht ausgewiesen. Z ist schätzungsweise für 6.000 Bedarfsgemeinschaften zuständig; über deren Zusammensetzung bzw. deren Haushaltskonstellationen liegen ebenso wenig differenzierte Daten vor wie zu Arbeitsmarkt- und Migrationsstatus, Alter, Geschlecht und Ausbildung der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden.

3.4.2 Basisinformationen zur Organisationseinheit Z

Zwei Institutionen, zwei „persönliche Ansprechpartner“

Die Fallbearbeitung nach SGB II erfolgt in Z grundsätzlich über zwei Institutionen, das Sozialamt mit seinen „passiven Leistern“, und die Beschäftigungsförderung. Die Arbeitsteilung zwischen beiden Institutionen ist komplex und nicht konfliktfrei.

War das Sozialamt anfänglich auch noch für die Gewährung von Integrationsmitteln zuständig, so beschränkt es sich heute in erster Linie auf die Prüfung von Ansprüchen auf Leistungen zum Lebensunterhalt (einschließlich Unterkunft) und auf die Zahlbarmachung von Unterhaltsleistungen sowie jener Integrationsmittel, die direkt an die Empfängerinnen von Arbeitslosengeld II ausgezahlt werden (z.B. Bewerbungskosten). Die idealtypische Aufgabenteilung zwischen den beiden beteiligten Institutionen, nach denen das Sozialamt „passive Leistungen“ erbringt, die Beschäftigungsförderung „Integrationsleistungen“, wird jedoch wenigstens an zwei Stellen durchbrochen.

Zum einen bleibt das Sozialamt im Bereich Erwachsene (Adressatinnen im Alter von 25 bis unter 50 Jahren) zuständig für die Integrationsleistungen bei Personen mit schweren Vermittlungshemmnissen⁸. Bei den Unter-25-Jährigen wie bei den Über-50-Jährigen, die von der Beschäftigungsförderung in einem eigenen Job-Center betreut werden, ist das Sozialamt dagegen ausschließlich für die „passiven Leistungen“ zuständig.

Zum anderen findet die Segmentierung der „Kundengruppen“, d.h. ihre Einweisung in Pfade der Fallbearbeitung, beim Erstkontakt der Adressatinnen mit dem Job-Center in der sogenannten „Clearing-Stelle“ statt, in der Fachkräfte des Sozialamts die Anträge auf Alg II (oder Sozialgeld) entgegennehmen.

Pfade der Fallbearbeitung

Die Beschäftigungsförderung Z gliedert sich in drei Job-Center: „Jugend“, „Erwachsene“ und „50 plus“ (letzteres wurde im Rahmen der Beteiligung am Bundesprogramm „Beschäftigungspakt für Ältere in den Regionen“ eingerichtet und hatte zu Beginn der Beobachtung gerade erst die Arbeit aufgenommen). Das Job-Center Erwachsene besteht aus drei Vermittlungsteams und einem Team Fallmanagement; in den beiden anderen Job-Centern werden alle Fachkräfte dem Fallmanagement zugerechnet. Im Sozialamt findet zum einen die Leistungs-

8 Das Sozialamt ist auch zuständig für die sogenannten „Selbstversorger am Arbeitsmarkt“, die allerdings dem Grundsatz nach keine Hilfen erhalten sollen und nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit an die Beschäftigungsförderung überstellt werden, vgl. unten.

sachbearbeitung für alle Job-Center statt, zum anderen das Fallmanagement für Personen mit schweren Vermittlungshemmnissen.

In Z hatte die städtische Beschäftigungsförderung der Beobachtung zugestimmt; einbezogen waren Fachkräfte der Vermittlung im Job-Center Erwachsene sowie Fachkräfte des Job-Centers Jugend und des Job-Centers „50plus“. Aus dem Fallmanagement im Job Center Erwachsene nahmen keine Fachkräfte an der Beobachtung teil; allerdings hatte ein Mitarbeiter des Job Center 50 plus zuvor im Fallmanagement des Job-Centers Erwachsene gearbeitet, und einer der dort beobachteten Vermittler wechselte im Beobachtungszeitraum ins Team Fallmanagement. Zwar erschien es mit zunehmender Kenntnis der Bearbeitungswege immer unbefriedigender, die Beobachtung auf die Integrationsleistungen in der Beschäftigungsförderung zu beschränken, doch gelang im Beobachtungszeitraum kein Zugang zur Fallbearbeitung im Aufgabenbereich des Sozialamts.

Im Job-Center Erwachsene (Leistungsberechtigte von 25 bis unter 50 Jahren) werden fünf Adressatengruppen und damit fünf Pfade der Fallbearbeitung unterschieden. Die Segmentierung geschieht vorwiegend durch „Selbsteinstufung“ in Bedarfsgruppen anhand eines Fragebogens, der bei der Antragstellung ausgegeben wird (zu den Bedarfsgruppen vgl. unten). Diese Selbsteinstufungen werden in Einzelfällen von den Fachkräften der Clearing-Stelle korrigiert.

Die Pfade der Fallbearbeitung im Job-Center Erwachsene (25 bis unter 50 Jahre) scheinen sich weitgehend an der „Kundensegmentierung“ in den Arbeitsagenturen zu orientieren. Für den ersten, vierten und fünften dieser Pfade ist das Sozialamt zuständig; die Pfade zwei und drei fallen in die Verantwortung der Beschäftigungsförderung.

- Der *erste Pfad* ist für Personen vorgesehen, die einen Antrag auf Alg II gestellt haben und gemäß ihrer Selbsteinschätzung keinerlei Hilfe bedürfen („Selbstversorger am Arbeitsmarkt“ – Bedarfsgruppe 1). Bei diesen Adressatinnen beschränkt sich die Fallarbeit auf die Gewährung passiver Leistungen; für sie ist daher das Sozialamt allein zuständig. Der Aufenthalt auf diesem Pfad ist auf sechs Monate beschränkt; nach deren Ablauf werden die Adressatinnen automatisch als Bedarfsgruppe 2 an die Vermittlung in der Beschäftigungsförderung verwiesen.
- Diese *Vermittlung* bildet den *zweiten* und nach den Fallzahlen größten Bearbeitungspfad: Hier werden die Personen betreut, die gemäß Selbsteinschätzung zwar keine größeren Vermittlungshemmnisse aufweisen, aber der kontinuierlichen Unterstützung bedürfen (Bedarfsgruppe 2). Vorgesehen ist hier eine kurzfristige Betreuung in Teams, die für Arbeitssuchende in bestimmten Branchen zuständig sind.

- Das *Fallmanagement* als *dritter* Pfad ist für Adressatinnen zuständig, die größere Vermittlungshemmnisse (z.B. fehlende Sprachkenntnisse, gesundheitliche Einschränkungen) angegeben haben (Bedarfsgruppe 3). Auch hier ist eine intensive Betreuung vorgesehen.
- Das „*integrierte Fallmanagement*“ bildet den *vierten* Pfad. Hier sollen in der Zuständigkeit des Sozialamts Personen mit schweren Vermittlungshemmnissen (z.B. Drogenmissbrauch) betreut werden (Bedarfsgruppe 4).
- Den fünften Pfad der Fallbearbeitung bilden die Leistungsberechtigten, die als nicht erwerbsfähig gelten (Bedarfsgruppe 5); sie erhalten beim Sozialamt Leistungen nach SGB XII.

Genau Zahlen zur Verteilung der Adressatinnen auf die einzelnen Gruppen waren nicht zu bekommen. Im Bereich Erwachsene fielen Anfang 2006 etwa 2.300 Personen in die Bedarfsgruppen 1 und 4, deren Mitglieder durch die Sachbearbeiterinnen bzw. die neun Fallmanagerinnen des Sozialamts betreut wurden. Den Bedarfsgruppen 2 und 3 waren etwa 3.600 Personen zugeordnet, die durch die drei Vermittlerteams sowie das Team Fallmanagement des Job-Center Erwachsene betreut wurden.

Die Abgrenzung zwischen den Bedarfsgruppen 1 und 2 sowie 3 und 4 entscheidet über die Aufteilung des Fallaufkommens zwischen Sozialamt und Beschäftigungsförderung. Sie wurde daher in den Gesprächen mit Fachkräften am häufigsten problematisiert.

Für die Zuordnung zur Fallgruppe 1 („Marktkunden“) ist keineswegs immer die Arbeitsmarktnähe ausschlaggebend. Zum einen kreuzen nach Auskunft der Fachkräfte vor allem Antragstellerinnen, „die in Ruhe gelassen werden wollten“, in dem Selbsteinschätzungsbogen an, dass sie „keiner Hilfe bedürfen“. Dagegen kreuzen viele potenzielle „Marktkunden“ die Bedarfsgruppe 2 an, weil sie wissen (oder von den Sachbearbeiterinnen des Sozialamts erfahren), dass Bedarfsgruppe 1 im Sozialamt nicht einmal Bewerbungskosten erstattet bekommt. „Wenn jemand eine Mobilitätshilfe haben möchte, muss er automatisch zu uns. Ein Inserentkunde ist in der Regel auch reflektiert genug zu sagen, dass er in der Arbeitsvermittlung vielleicht diese oder jene Anregung kriegt.“ (MZ2 I1.)

Stellt die Beschäftigungsförderung in einem Fall aus ihrem Zuständigkeitsbereich schwere Vermittlungshemmnisse fest, kann sie die Adressatin in die Bedarfsgruppe 4 einstufen und an das Sozialamt übergeben. „Dafür haben wir diesen Übergabebogen. Ich gehe dann zu dem Sachbearbeiter und sage dem, da und da sind die Defizite, der geht jetzt an Sie.“ (MZ3 I1) Dies geschieht jedoch anscheinend selten.

Dagegen bleibt die Unterscheidung zwischen den Bedarfsgruppen 2 und 3 eine interne Angelegenheit der Beschäftigungsförderung. Im Job-Center Erwachsene drückt sie zwar

einen Unterschied in der Arbeitsmarktnähe aus, doch hat dies weder klare Konsequenzen für die Fallbearbeitung oder für den Zugang zu bestimmten Maßnahmen noch für den Übergang ins Fallmanagement. „Es ist schon so, dass ich die Zweier-Kunden auch ein bisschen aufgrund ihrer Selbstständigkeit einteile, lasse sie auch eigenständig Arbeit suchen.“ (MZ1 I1) „Die, die ich für einigermaßen fit halte, kriegen eine 2, die, die ich für nicht so fit halte, kriegen eine 3. Arbeiten tue ich mit den einen wie mit den anderen, das ist doch ganz logisch.“ (MZ3 I1) Da auch das Sozialamt einen Teil seines Fallbestands an das Fallmanagement im Job-Center Erwachsene abgeben möchte und das Team Fallmanagement überlaufen ist, werden auch Neufälle der Bedarfsgruppe 3, die erheblichen Beratungsbedarf zu erkennen geben, in die Vermittlung überwiesen. Der Weg aus der Vermittlung ins Fallmanagement geht über eine Fallkonferenz, die sowohl von den Vermittlungsteams der Beschäftigungsförderung wie auch von den Fachkräften des Sozialamts „gebucht“ werden kann. Das Verfahren ist zeitaufwändig: „Für uns bedeutet es aber, dass wir wieder ganz viele Formulare ausfüllen müssen und zumindest den Fall vorzustellen, und diese Zeit haben wir häufig nicht.“ (MZ2 I1) Für die Übernahme ins Fallmanagement gibt es weiche Kriterien: Adressatinnen, „die zwar Vermittlungshemmnisse mitbringen, die einfach eine längere Zeit brauchen, um aktiviert zu werden, aus unterschiedlichen Gründen“ (sie werden auch als „Hoffnungsträger“ bezeichnet (MZ2 I1). Harte Kriterien sind die Zugehörigkeit zu bestimmten Personengruppen wie alleinerziehenden Frauen oder ein Migrationshintergrund. Insgesamt schätzten die befragten Fachkräfte die Einstufungen als sehr unsicher ein: „völlig willkürlich, völlig aus dem Bauch heraus, nicht nachvollziehbar, viele Dinge fallen weg, viele Dinge werden überbewertet, falsch bewertet, völlig falsch eingestuft, unsinnig“ (MZ4 I1).

Wichtiger als die offiziellen Bedarfsgruppen sind daher bei der Beschäftigungsförderung weitere informelle Differenzierungen, die sich einerseits nach der Schwere der Vermittlungshemmnisse zu richten scheinen, andererseits auch nach dem erkennbaren Widerstand der Adressatinnen, „sich aktivieren zu lassen“. Wer den Fachkräften in dieser Hinsicht auffällt, wird zu einem „3MM-Kunden“, d.h. er muss sich nur alle drei Monate im Sekretariat melden und wird ansonsten in Ruhe gelassen. Nach Schätzungen der Fachkräfte aus den Vermittlungsteams, die in die Beobachtung einbezogen waren, zählen 30 bis 35% ihrer im Bestand verbuchten Klientel zu dieser Gruppe.

Für die Job-Center Jugend wie „50 plus“ gilt die so beschriebene „Kundensegmentierung“ nicht. Diese Job-Center sind für den gesamten Fallbestand ihrer Altersgruppe zuständig sind, teilen ihn also nicht mit dem Sozialamt. Unabhängig von persönlichen Voraussetzungen und Einschätzungen werden im Job-Center Jugend wie auch im Job-Center „50plus“ die Adressa-

tinnen durch ein Team von Fallmanagerinnen betreut; die Zuweisung von Ansprechpersonen erfolgt hier weder nach Branchengesichtspunkten noch nach dem Grad der „zugeschriebenen“ Hilfebedürftigkeit. Im Prinzip kann jede Adressatin jedem der Teams bzw. jeder ihrer Fachkräfte zugeordnet werden.

Im Job Center „50 plus“ wird der Fallbestand zwar in die Bedarfsgruppen 2 und 3 eingestuft, diese Einschätzungen sind aber „variabel“ (MZ5 I1.) und erfüllen lediglich statistische Zwecke: „Ich brauche das gar nicht, das brauchen irgendwelche Leute, die Statistiken auswerten.“ (MZ6 I1.)

Im Job Center Jugend, das etwa 1.300 junge Erwachsene aus Z betreut und zusätzlich im Auftrag des Landkreises auch Aktivierungsleistungen für einige andere Gemeinden erbringt, werden jugendspezifische Fallgruppen etwas anders abgegrenzt als im Erwachsenenbereich. In Bedarfsgruppe 1 stehen Jugendliche, die aus Beschäftigung heraus oder nach einem guten Schulabschluss arbeitslos werden. Bedarfsgruppe 2 braucht Unterstützung, um den Schulabschluss oder ihr Bewerbungsverhalten zu verbessern.

Und bei Bedarfsgruppe 3 ist es dann so, dass die schon eine Qualifizierung brauchen. Z. B. ein Hauptschüler mit einem schlechten Hauptschulabschluss, der auch nicht so richtig weiß, was er eigentlich machen kann, dass man mit dem gemeinsam guckt, was kann nach diesem Hauptschulabschluss kommen. Wenn er schulmüde ist, eben keine Schule, in welchen Bereich kann das gehen. Und bei Bedarfsgruppe 4 sind das sogenannte multiple, 4 und 5, also die Unterscheidung fällt mir manchmal auch ein bisschen schwer, die werden immer bedürftiger, was Qualifikation, oder auch soziale Unterstützung angeht. 5 sind dann wirklich häufig Jugendliche, die sich erst mal nicht integrieren lassen in den Arbeitsmarkt, also, die unzuverlässig sind, die vielleicht keinen Hauptschulabschluss haben, wo es einen Hintergrund gibt von einer Sucht z. B. (MZ7 I1)

Bestehen Zweifel an der Erwerbsfähigkeit, so müssen sich die Fachkräfte der Beschäftigungsförderung hierüber entweder mit der Sachbearbeiterin des Sozialamts darüber verständigen oder im Streitfall erreichen, dass diese das Gesundheitsamt einschaltet.

„Es soll jetzt geändert werden, dass wir selber als Arbeitsvermittlerin den Kunden zum Gesundheitsamt schicken könnten. Das war vorher in der Gewalt von Amt 50. Aber so ganz ausgegrenzt ist das nicht.“ (MZ6 I1)

Personalressourcen

Wie viele Personalstellen die Stadt Z für den SGB II-Bereich insgesamt wie auch für die unterschiedlichen Aufgaben vorhält und welche Mittel sie für Leistungen zur arbeitsmarktlichen Eingliederung erhält, konnte im Rahmen der Beobachtung nicht genau ermittelt werden. Im Heranziehungsvertrag wurden Vereinbarungen zur Personalausstattung (nach einem bestimmten Betreuungsschlüssel) wie zur Aufteilung der Integrationsmittel getroffen, die dem optierenden Landkreis zur Verfügung steht. Veränderungen der in diesem Vertrag nominell

festgelegten Verteilungen sind zugunsten der Stadt Z offenbar nur schwer durchzusetzen. Im Jahr 2006 wurde das Personal im Bereich von Vermittlung und Fallmanagement um knapp 10% aufgestockt.

Aus den Expertinnengesprächen sowie aus den Angaben der Angaben der Beschäftigungsförderung würde sich im Job Center Erwachsene ein Betreuungsschlüssel von 1:220 (Vermittlung und Fallmanagement) ergeben; in Job Center Jugend läge die Relation bei 1:80. Dagegen kämen in der Leistungssachbearbeitung des Sozialamts 120 Fälle auf eine Fachkraft.

So weit dies in den geführten Gesprächen zu ermitteln war, besetzte das Sozialamt die insgesamt 59 Sachbearbeitungsstellen im SGB II-Leistungsbereich im Großen und Ganzen mit den Fachkräften, die auch früher schon für die Gewährung der Geldleistungen nach BSHG zuständig waren.

Etwas anders sieht es in der Beschäftigungsförderung aus. Ein größerer Anteil der insgesamt ca. 45 Vermittlerinnen und Fallmanagerinnen wie auch der Führungskräfte (Fachdienstleitungen der verschiedenen Job-Center) wurden unter den Fachkräften rekrutiert, die vorher in den vielen verschiedenen Projekten der Hilfe zur Arbeit (z.B. in der kommunalen Vermittlungsagentur) tätig waren und dort z. Tl. Qualifikationen im Fallmanagement erwarben. Zwei der an der Untersuchung beteiligten Fachkräfte hatten schon vor dem 1.1.2005 in der Beschäftigungsförderung von Z gearbeitet. Darüber hinaus wurden Stellen ausgeschrieben, die in zwei Richtungen zielten: Zum einen wurden Bewerberinnen mit einem stärker pädagogischen, teilweise auch verwaltungstechnischen Hintergrund angesprochen, die bei Bildungsträgern oder bei der Agentur für Arbeit tätig gewesen waren. Fünf der in die Untersuchung einbezogenen Vermittlungsfachkräfte bringen diesen Hintergrund mit. Zwei von ihnen hatten (Sozial-)Pädagogik studiert und vor ihrer Arbeit im Regelkreis des SGB II Beratungserfahrungen gesammelt. Zum anderen wurden Personen mit Erfahrungen im Wirtschaftsbereich (private Arbeitvermittlung, kaufmännische Ausbildung) gesucht, die tendenziell den Außendienst (Arbeitgeberservice, Akquise von Arbeitsplätzen) abdecken sollten. Daneben wurde jedoch auch Personal eingestellt, bei dem das Einstellungskriterium nicht so auf der Hand liegt.

Praktisch alle Arbeitverträge im Bereich der Vermittlerinnen oder Fallmanagerinnen sind befristet, wobei die Fristen unterschiedlich lang sein können (diese Vertragsgestaltung galt mit einer Ausnahme für die einbezogenen Fachkräfte). Die Eingruppierung der Vermittlerinnen erfolgt einheitlich nach Entgeltgruppe 9 TvÖd (altes BAT 5b); nur wenige ältere Fachkräfte konnten die Eingruppierung in die Entgeltgruppe 10 behalten. Weihnachts- und Urlaubsgeld werden nicht gezahlt.

Zur Vorbereitung auf die Aufgabe der Vermittlung bzw. des Fallmanagements haben die befragten Fachkräfte zwei jeweils etwa einwöchige Schulungen erhalten: Die erste Schulung erfolgte in kleinen Gruppen und bezog sich vor allem auf das SGB-II-Recht, die zweite Schulung bezog sich nach Auskunft der Fachkräfte auf Gesprächsführung und Beratungstechniken im Rahmen einer „ressourcenorientierten Beratung“. Kritisch merkte hierzu eine Fachkraft an, dass die Schulung zur „Gesprächsführung überhaupt nichts zu tun hatte mit der originären Fallmanagerausbildung, wie sie in anderen ARGEn oder Kommunen ausgesehen hat“ (MZ2).

Zu den verfügbaren Personalressourcen der Fallbearbeitung lassen sich auch diejenigen organisatorischen Maßnahmen in der Institution zählen, die der Professionalisierung und Vereinheitlichung der Vermittlungsarbeit/des Fallmanagements dienen. In Z sind dies

- die wöchentlichen Besprechungen innerhalb der einzelnen Teams, in denen an Fallbeispielen der Umgang mit Problemen erörtert wird und auch neue Ideen für die alltägliche Arbeit der Teammitglieder diskutiert werden können;
- eine Team-Supervision durch einen externen Supervisor; die Teilnahme daran ist freiwillig, und nicht alle Teams nutzen das Angebot.

3.4.3 Verlaufs- und Arbeitsorganisation in der Fallbearbeitung

Verlaufsorganisation in der Fallbearbeitung

Im Folgenden wird zunächst der idealtypisch vorgesehene Ablauf für die Fallbearbeitung im Job-Center Erwachsene beschrieben. Anschließend wird auf Besonderheiten in den anderen Job-Centern eingegangen.

Im Job-Center Erwachsene (für Personen von 25 bis unter 50 Jahren) gehen Antragsteller zunächst in die sogenannte „Clearing-Stelle“, d.h. in eines der fünf hierfür vorgesehenen Büros von Sachbearbeiterinnen des Sozialamts. Hier werden die Neuanträge auf Alg II entgegengenommen, wird auf Lücken bzw. nachzureichende Unterlagen verwiesen und wird der Bogen zur Bedarfsgruppenfestlegung ausgehändigt. Erst wenn alle Unterlagen vorliegen, wird die Antragstellerin gemäß der Selbsteinschätzung ihres Unterstützungsbedarfs im Einstufungsfragebogen (vgl. oben) an die Anlaufstelle für die Arbeitsvermittlung bzw. das Fallmanagement verwiesen und muss sich dort einen Termin für ein Erstgespräch geben lassen. Der Termin wird auf einem Laufzettel bestätigt, der wieder bei der Clearingstelle vorgelegt werden muss. Dies ist die Voraussetzung für die weitere Bearbeitung des Leistungsantrags, der dann an die zuständige „passiven Leisterin“ des Sozialamts weitergereicht wird.

Mit der Terminvergabe für das Erstgespräch in der Vermittlung bzw. im Fallmanagement trifft die Sekretärin der Anlaufstelle eine nicht ganz unwichtige Entscheidung. Zum einen

muss die Frage „Fallmanagement oder Vermittlung?“ dann neu entschieden werden, wenn verschiedene Kreuze auf dem Selbsteinschätzungsbogen vorliegen oder wenn dieser Bogen nicht vorgelegt wird (was während unserer Hospitation mehrmals vorkam). Wichtig ist die Entscheidung auch im Hinblick auf die Auswahl des richtigen „Vermittlungsteams“, da die Vermittlung nach Branchen- und Berufsfeldern organisiert ist. Die Sekretärin orientiert sich i.d. R. an der zuletzt ausgeübten Tätigkeit, ersatzweise an der Ausbildung der Antragstellerin, und wenn jemand weder eine Ausbildung gemacht noch eine Tätigkeit ausgeübt hat, notiert sie sich deren Wünsche („egal gibt es nicht“) und ordnet dann zu („zu wem passt der Fall?“).

Der Termin für das Erstgespräch bei der Vermittlung bzw. im Fallmanagement liegt etwa vier bis sechs Wochen nach Antragstellung. Diese vergleichsweise lange Dauer zwischen institutionellem Erstkontakt und dem Erstgespräch in der Aktivierung überbrückt aus Sicht der Institution die Zeit, in der die Anspruchsberechtigung geprüft und der Leistungsbescheid erstellt wird. Für das Fallmanagement oder die Vermittlung ist damit zum Zeitpunkt des Erstgesprächs auch der Anspruch des Kunden auf Integrationshilfen geklärt: denn ohne Anspruch keine Beratung.⁹

Das Erstgespräch dient vor allem der Fallanamnese, d.h. der Klärung biografischer Prozesse und aktueller Lebensumstände, sowie dem Aufbau einer Beratungsbeziehung zwischen Fachkraft und Klientin. Vorgesehen ist eine Gesprächsdauer von ca. 45 Minuten (ohne Verwaltungsaufgaben). Zwei der beobachteten Erstgespräche dauerten deutlich länger, drei waren deutlich kürzer.

Der Termin für das Zweitgespräch in der Vermittlung oder im Fallmanagement liegt im Durchschnitt etwa fünfeinhalb Wochen nach dem Erstgespräch, allerdings mit einer Spannweite von zwischen drei und sieben Wochen. Dieses Zweitgespräch, das eigentlich kürzer dauern soll als das Erstgespräch (ca. 30 Minuten ohne Verwaltungsaufgaben), dient vor allem der Klärung der Ziele, der Erörterung von Alternativen („Plan B“) wie auch der Wege dahin. Tatsächlich dauerten die beobachteten Zweitgespräche ebenfalls 45 Minuten oder mehr. Überhaupt verbleibt den Fachkräften ein erheblicher Spielraum bei der Taktung der Gespräche und bei der Zeit, die sie dafür im Einzelfall einräumen.

In den Folgegesprächen (Dritt- und Viertgespräch), die sich in einem Abstand von etwa vier bis fünf Wochen anschließen und die ebenfalls nur 30 Minuten dauern sollen, werden

9 In den beobachteten Neufällen in Z fanden Erstgespräche im Interesse der Untersuchung z. Tl. bereits ein bis zwei Wochen nach Antragstellung statt. In diesen Fällen mussten die Fachkräfte agieren, ohne dass der Leistungsanspruch geprüft war. Eine nicht beobachtungsbedingte Ausnahme bildete der Fall eines Migranten (FZ4, vgl. Anhang B17), bei dem die Frage der Leistungsberechtigung selbst nach sechs Wochen aus Sicht des SGB-II-Trägers nicht abschließend geklärt werden konnte.

prinzipiell Eingliederungsvereinbarungen (EinV) vorbereitet und abgeschlossen (vgl. unten). Wie die Fallbearbeitung nach Abschluss einer ersten EinV weiter geht, ließ sich im verfügbaren Zeitraum nicht beobachten. Zu erwarten ist jedoch, dass die Folgetermine in größerem Abstand erfolgen und einen Umfang von 30 Minuten nicht mehr überschreiten.

Im Job Center Erwachsene wurde schwerpunktmäßig der Fallverlauf bei Personen beobachtet, die im Beobachtungszeitraum einen Erstantrag auf Alg II gestellt hatten (Neufälle). Gleichzeitig wurden dort auch noch „Altkunden“ schrittweise in die Vermittlung bzw. ins Fallmanagement übergeben, die schon vor dem 1.1.2005 Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe bezogen hatten und deren Fälle auf SGB-II-Leistungen umgestellt wurden („Umsteller“). Soweit mit den „Altkunden“ nicht schon Ersttermine verabredet waren bzw. solche schon stattgefunden haben, wurden diese im Beobachtungszeitraum nach und nach zu einem ersten Gesprächstermin eingeladen.

Im Job Center Jugend bestand Ende 2005 aufgrund von Überlastung eine Warteliste. Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen mussten sich nach der Aufforderung durch die Leistungssachbearbeitung im Sozialamt zwar umgehend beim Sekretariat des Job-Centers Jugend melden, erhielten dort aber nur die Meldebestätigung und wurden mit der Auskunft „Sie werden angeschrieben“ in eine Warteliste aufgenommen, die zu Hochzeiten bis zu 200 Personen umfasste. Diese Warteliste galt es neben dem laufenden Geschäft abzuarbeiten, was dazu führte, dass der einzige in diesem Job Center beobachtete Adressat (FZ7, vgl. Anhang B20) erst zweieinhalb Monate nach seiner Meldung sein Erstgespräch mit einer Fallmanagerin hatte. Zum Abbau der Warteliste wurden auch Gruppenveranstaltungen durchgeführt: Jugendliche aus bestehenden Bedarfsgemeinschaften, die nach Aktenlage vor dem Ende der Pflichtschulzeit stehen und damit zur potenziellen Klientel des Job-Centers Jugend gehören, erhielten im Beobachtungszeitraum die Einladung zu einer Gruppen-Informationsveranstaltung mit ca. 10 Personen, an die sich dann ein 15-minütiges Erstgespräch anschloss.

Die Taktung der Folgegespräche (Zweit- und Drittgespräch) folgt im Job Center Jugend dem gleichen Rhythmus wie bei den Erwachsenen: durchschnittlich etwa vier Wochen mit einer Spannweite zwischen zwei und sechs Wochen. Diese ist davon abhängig, wie schnell die nötigen Unterlagen (z.B. für Bewerbungen) beisammen sind. Wird etwa im Erstgespräch festgestellt, dass wichtige Unterlagen fehlen, so wird ein Folgetermin auch schon nach zwei oder drei Wochen verabredet. Hintergrund dafür ist die Vorgabe, dass kein Jugendlicher länger als drei Monate ohne Maßnahme bleiben soll. Was die Dauer der Gespräche anbelangt, so wird hier – anders als bei den Erwachsenen – kein verringerter Zeitaufwand für Folgegespräche veranschlagt.

Bei den jungen Erwachsenen aus anderen Landkreismunicipalitäten, die im Job Center Jugend von Z betreut werden, gelten die z.Tl. abweichenden Vorgaben des Landkreises für die Fallbearbeitung. (Vgl. unten: EinV.)

Das Job Center „50 plus“ war zu Beginn der Beobachtung gerade erst eröffnet. Dort gab es zum Beobachtungszeitpunkt noch kaum echte Neufälle; den größeren Teil der dort bearbeiteten Fälle bildeten laufende Fälle und „Altkunden“, die aus dem Fallbestand des Job Center Erwachsene übergeben worden waren (so die Fälle FZ5 und FZ6, vgl. Anhänge B18, B19). Auch hier bestand insbesondere in der Altersgruppe ab 58 Jahren noch ein „Überhang“ an übergebenen Fällen, der z.Tl. durch Gruppenveranstaltungen abgebaut wurde (MZ5 I1).

Eingliederungsvereinbarung, Sanktionen

Nach den fachlichen Vorstellungen der meisten Gesprächspartnerinnen in der Beschäftigungsförderung sollten Eingliederungsvereinbarungen nicht routinemäßig in allen Fällen abgeschlossen werden; die EinV sollte sich vielmehr im Einzelfall aus dem Beratungsprozess ergeben. Seit Februar 2006 waren die Fachkräfte aber – nicht zuletzt infolge einer Überprüfung durch den Bundesrechnungshof (2005) – durch Dienstanweisung gehalten, mit jeder ihrer Adressatinnen, die nicht unter die im SGB II geregelten Ausnahmetatbestände fällt, eine solche Vereinbarung zu schließen, insbesondere aber dann, wenn für diese eine vergleichsweise teure Integrationsmaßnahme (Kosten von über 500 Euro) vorgesehen ist. Diese EinV sollte für etwa sechs Monate gültig sein. In der Regel sollte die EinV nach einer Zielentwicklung etwa in der dritten oder vierten Vorsprache geschlossen werden.

Die meisten in die Untersuchung einbezogenen Fachkräfte äußerten deutliche Vorbehalte gegen diese Vorgabe und beanspruchten für sich den Spielraum zu entscheiden, in welchen Fällen und wann sie eine EinV abschlossen. Dieser Spielraum endet jedoch bei der Zuweisung in eine Maßnahme. Bei der Beurteilung des Instruments spielt auch eine Rolle, dass die Erstellung einer EinV bis zur Einführung des neuen IT-Verfahrens comp.ASS (vgl. unten) als sehr zeitaufwändig beschrieben wird:

Es wird uns relativ schwer gemacht, diese Eingliederungsvereinbarungen rein verwaltungstechnisch zu bewerkstelligen, weil die Formulare dafür einfach himmelschreiend sind. Wenn das zwei Knopfdrücke wären, wäre das leichter. Es ist eine Menge Arbeit, ich brauche, um eine Eingliederungsvereinbarung zu schreiben und auszudrucken und fertig zu machen, über eine halbe Stunde. Und da darf der Kunde nicht dabei sein, wohlgemerkt. Dann muss ich sie ihm noch erläutern. Das ist ein tierischer Aufwand. Meiner Meinung nach sollte man das nur machen bei Kunden, wo man Druck ausüben muss, weil man die dann hinterher darauf hinweisen muss. Ich finde es vom Gesetz her völlig daneben, weil es einfach ein tierischer Verwaltungsakt ist. Meine Kunden können sich auf das verlassen, was ich sage, ich dokumentiere das, ich muss dann noch mal alles aufschreiben, Blatt um Blatt, Unterschrift um Unterschrift, alles noch mal formulieren. Und mein Kunde ist doch verpflichtet zu Mitwirkung und Eigen-

bemühung. Laut Gesetz ist er das doch schon, warum muss ich das alles noch mal aufschreiben? (MZ3 I1.)

Mit Ausnahme des Falls FZ5, bei dem der Vermittlungsanspruch fraglich war (vgl. Anhang B18), kündigten die Fachkräfte im Erstgespräch die EinV an und überreichten hierzu eine Informationsbroschüre mit Rechtsbelehrung, deren Erhalt sie sich z.Tl. quittieren ließen. Tatsächlich wurde im Beobachtungszeitraum von Mitte Januar bis Ende Mai 2006 nur in dem Fall eine EinV abgeschlossen, der im Job Center Jugend nach den Vorgaben des Landkreises bearbeitet wurde: Die EinV kam dort im Zweitgespräch zustande (FZ7, vgl. Anhang B20). In den anderen Fällen wurden solche Vereinbarungen zwar vorbereitet, jedoch aus unterschiedlichen Gründen nicht vollzogen: Umzug der Bedarfsgemeinschaft in eine andere Kommune, schwere Krankheit in der Familie des Antragstellers, nachgewiesene Sinnlosigkeit einer Qualifizierungsmaßnahme.

Sanktionen werden in Z offenbar als ein letztes Mittel gesehen, das nur ausnahmsweise eingesetzt wird; in den beobachteten Fällen gab es keine Sanktionen.

Arbeitsorganisation, Erreichbarkeit der Fachkräfte

Grundsätzlich lassen sich in der Fallbearbeitung in Z fünf Aufgabentypen unterscheiden, von denen die ersten beiden beim ehemaligen Sozialamt, die anderen drei überwiegend bei der Beschäftigungsförderung angesiedelt sind.

Von den passiven Leisterinnen (PL) des Sozialamts sind fünf für Neuanträge zuständig, die anderen fungieren in den laufenden Fällen als dauerhafte Ansprechpersonen der Adressatinnen. Da offenbar den Adressatinnen die Trennung zwischen Gewährung materieller Leistungen auf der einen Seite und Beratungs- und Unterstützungsleistungen auf der anderen Seite nicht immer transparent ist oder aber nicht einleuchtet, hatten sich in einem Beobachtungsfall die Adressatinnen mit der Bitte um Unterstützung bei einem potenziellen Arbeitgeber auch an ihren PL gewandt. Eine Hospitation bei den PL der Beobachtungsfälle kam nicht zustande; nach Auskunft des Amtsleiters erklärte sich keine dieser Fachkräfte dazu bereit. Daher sind Aussagen über die Arbeitsweise und Erreichbarkeit der PL nicht möglich.

Im Bereich der Beschäftigungsförderung lassen sich drei Aufgabenprofile unterscheiden. Das erste Aufgabenprofil ist das des Fallmanagements für die nach Selbsteinschätzung besonders unterstützungsbedürftigen Fälle. Im Job Center Erwachsene bilden die Fallmanagerinnen ein eigenes Team; im den Job-Centern Jugend und „50 plus“ werden alle Fachkräfte der Aktivierung als Fallmanagerinnen bezeichnet. Der Unterschied zwischen dieser Gruppe und den Vermittlerinnen könnte darin liegen, dass in der Arbeit dieser Fallmanagerinnen die Beratungsleistungen wie auch die Vermittlung in Qualifizierungsmaßnahmen sehr viel stärker im

Vordergrund steht als die Vermittlung in Arbeit – sicher ist dies aber nicht. Ein direkter Vergleich der Arbeitsweise beider Gruppen im Job Center Erwachsene war im Rahmen des Projekts nicht möglich, da sich keine Fachkraft aus dem Bereich des Fallmanagements zur Teilnahme bereit fand. Auch das Sozialamt betreut die Fälle der Fallgruppe 4 (schwere Vermittlungshemmnisse) in einem „integrierten Fallmanagement“ (neun Fachkräfte), das nicht in die Beobachtung einbezogen werden konnte.

Das zweite Aufgabenprofil ist das des „Außendienstes“, d.h. der Fachkräfte für den Arbeitgeberservice (vgl. unten).

Das dritte Aufgabenprofil ist das der Vermittlung, wobei diese Bezeichnung mehr den Anspruch der Institution widerspiegelt als das tatsächliche Aufgabenprofil treffend beschreibt. Zum einen stehen Arbeitsplätze nur in begrenztem Umfang zur Verfügung, was „vermittlungsorientierte“ Beratung tendenziell ihres Gegenstands beraubt. Zum anderen wäre erst noch zu untersuchen, ob der Fallbestand der Vermittlung sich nach seinen Lebenslagen wesentlich von dem des Fallmanagements unterscheidet und ob mit ihm tatsächlich vermittlungsorientierter gearbeitet wird, etwa im Sinne der einfachen Klärung von Präferenzen und Wegen und der Einleitung von Maßnahmen unter Absehung von biografischen Besonderheiten.

Die Frage, ob sich deutliche Konturen eines „Fallmanagements“ oder einer „Vermittlungsberatung“ abzeichnen, stellt sich im Organisationsfall Z auch, weil er zumindest momentan noch erhebliche Spielräume für die individuelle Interpretation der Arbeitsaufgabe zuzulassen scheint. Zu den Vorgaben, die im Lauf der Beobachtung Erwähnung fanden, gehören die Dauer einzelner Beratungsgespräche (vgl. oben), das Leistungsziel einer „Aktivierungsquote“ von 30% (als Aktivierung gilt eine Vermittlung in eine Maßnahme von mindestens zwei Wochen Dauer, in ein Profiling, ein Praktikum oder in Arbeit) wie auch die Auflage, dass besondere teure Maßnahmen durch die Fachdienstleitung genehmigt werden müssen. Doch bestanden offensichtlich Spielräume bei der Auslegung und Umsetzung dieser Leistungsvorgaben. Ansonsten besitzen die Vermittlerinnen die Budgethoheit, d.h. sie können ohne weitere Rücksprache mit Vorgesetzten kleinere Maßnahmen aus dem „eingekauften“ Maßnahmenangebot bewilligen, Sanktionen androhen oder verhängen und Adressatinnen gemäß den eigenen Vorstellungen in einer dem Fall angemessenen zeitlichen Frequenz zu einem Gespräch einladen.

Grundsätzlich werden Vorsprachen über die Sekretariate der Job-Center terminiert, die sich dabei an Vorgaben über die Zahl der täglich oder wöchentlich zu führenden Gespräche und an den von den Fachkräften „freigeschalteten“ Zeitblöcken orientieren. Jedoch sind die

Fachkräfte meist telefonisch und oft auch persönlich ohne Termin für ihre Adressatinnen erreichbar. Dass Adressatinnen unangemeldet mit dringenden Anliegen auftauchen, kann den eigenen Zeitplan der Fachkräfte durcheinander bringen. Dennoch werden die Adressatinnen auf die Möglichkeit, anzurufen oder in Eigeninitiative vorzusprechen, auch hingewiesen. Ein sogenannter „Rotationsdienst“ soll sicher stellen, dass Mitglieder eines Teams für solche Fälle in Bereitschaft sind, in denen die zuständige Fachkraft abwesend oder unabhkömmlich ist.

Den Fachkräften werden grundsätzlich Einzelpersonen zur Bearbeitung zugewiesen. Das Verfahren nimmt auf Bedarfsgemeinschaften keine Rücksicht, so dass deren erwerbsfähige Mitglieder unterschiedliche Ansprechpersonen haben und die Reichweite des Eingriffs der jeweiligen Fachkraft auf die einzelne Person beschränkt bleibt. Dies macht sowohl Falleinschätzungen als auch Verabredungen unter Berücksichtigung der ganzen Bedarfsgemeinschaft schwierig; diese bleiben der fallweisen Initiative der beteiligten Fachkräfte überlassen. In einem Beobachtungsfall (FZ4, vgl. Anhang B17) wurde daher eine Vorsprache als „Fallkonferenz“ zwischen beiden zuständigen Fachkräften und allen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft organisiert; in einem anderen Fall (FZ2, vgl. Anhang B15) regte die Fachkraft an, beide erwerbsfähigen Hilfebedürftigen durch eine Person zu betreuen.

Weder Personen mit Migrationshintergrund noch andere Gruppen, bei denen ein erhöhter Betreuungsaufwand zu erwarten ist, werden automatisch an spezialisierte Fachkräfte zugewiesen. Als „Generalistinnen“ werden die Fachkräfte daher im Einzelfall mit sehr unterschiedlichen, z.Tl. sehr speziellen Problemen konfrontiert.

3.4.4 Rahmenbedingungen fallbezogener Abläufe

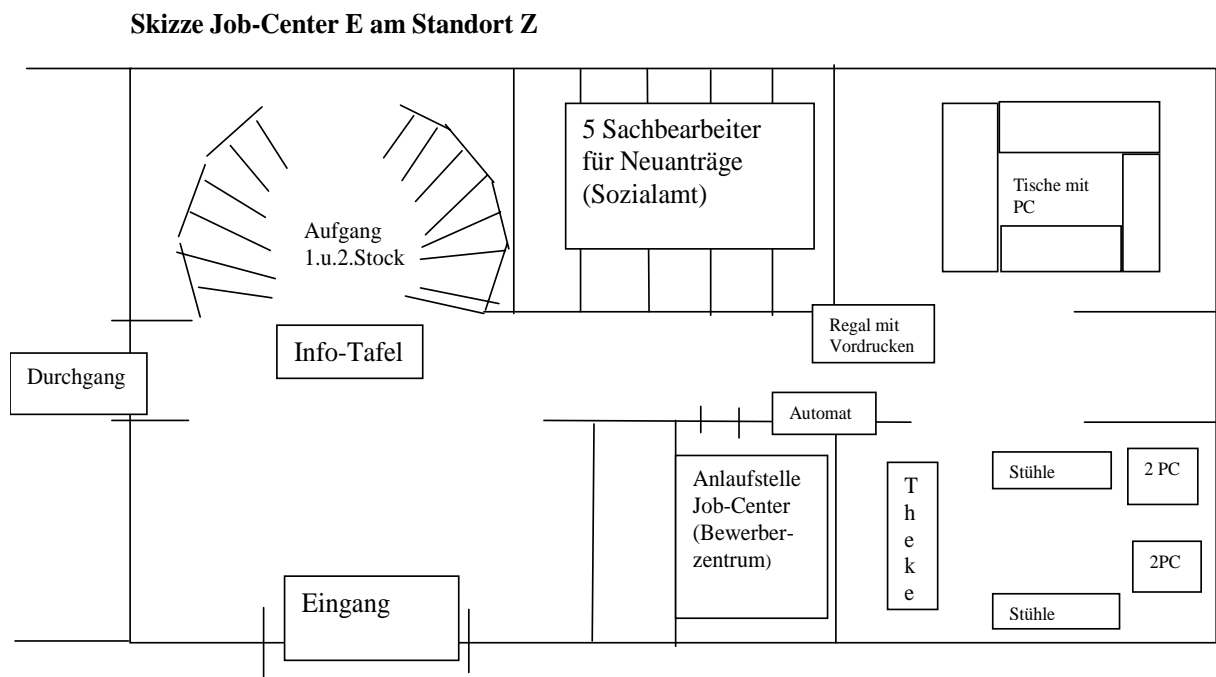
Räumliche Bedingungen

Da jedes der drei Job Center in Z – Jugend, Erwachsene und „50 plus“ – an einem anderen Standort untergebracht ist, unterscheiden sich die räumlichen Bedingungen fallbezogener Abläufe in den einzelnen Job-Centern in manchen Punkten erheblich (etwa bei der Erreichbarkeit der Ansprechpartnerinnen). In anderen Punkten(z.B. bei der Ausstattung der Besprechungszimmer) sind sie wiederum sehr ähnlich.

Im Job-Center für Erwachsene (25 bis unter 50 Jahre, vgl. Abbildung [Z]) sind im Prinzip alle für die Adressatinnen wesentlichen Ansprechpersonen (Leistungsabteilung, Vermittlung bzw. Fallmanagement, Sekretariate) unter einem Dach versammelt und problemlos zu Fuß zu erreichen. Schleusen, über die der Zutritt zu den „passiven Leisterinnen“ wie auch zu den Vermittlerinnen bzw. Fallmanagerinnen gesteuert werden kann, existieren hier nicht, so dass spontane Kontakte von Adressatinnen und Fachkräften eher die Regel denn die Ausnahme

sind. Ähnlich verhält es sich in den beiden anderen Job-Centern, nur gibt es dort keine Leistungssachbearbeitung (denn alle PL haben ihren Arbeitsplatz im Job-Center für Erwachsene). Die Adressatinnen dieser Job-Center müssen daher etwas längere Wege (ca. fünf bis zehn Minuten zu Fuß) in Kauf nehmen, wenn sie sowohl mit ihrer Vermittlerin oder Fallmanagerin als auch mit der für sie zuständigen „passiven Leisterin“ etwas direkt zu klären haben.

Abbildung 3.4-1: Skizze des Job Centers Erwachsene in Z



Die Räumlichkeiten der einzelnen Job-Center sind unterschiedlich ausgestaltet und ausgestattet. Während der Wartebereich im Job-Center-Erwachsene sparsam möbliert ist und den Charme eines alten „Bahnhofs-Wartesaals“ versprüht, sind die Wartezonen in den beiden anderen Centern zwar auch eher spärlich eingerichtet, aber im Großen und Ganzen funktional. Auffallend ist, dass in allen Job-Centern zwar Zeitschriften und Informationsblätter zu Angeboten von Bildungsträgern ausliegen, dass aber Garderoben fehlen, so dass die Adressatinnen während der Vorsprache im Winter Mäntel oder Jacken nicht ablegen.

Die Vorsprachen von Adressaten finden fast ausnahmslos in den Arbeitszimmern der Fachkräfte statt. Die Räume sind zwar nicht alle gleich groß, aber selten größer als 16m^2 und im Prinzip mit dem gleichen Mobiliar ausgestattet. Hierzu gehört ein Schreibtisch mit PC und angeschlossenem Drucker, ein Schreibtischstuhl sowie ein kleiner Besprechungstisch mit zwei Stühlen. In den von uns beobachteten Vorsprachen kam es nur in Ausnahmefällen vor, dass die Fachkräfte bei ihren Vorsprachen hinter ihrem Schreibtisch blieben oder sich mitsamt

Schreibtischstuhl an den Besprechungstisch bewegten. Typisch war eher, dass sie ihre Unterlagen für das Gespräch vom Schreibtisch nahmen und sich dann auf einen der beiden Stühle am Besprechungstisch setzten. In den meisten Vorsprachen wurden Telefonate angenommen:

„Inzwischen mache ich es so, dass ich bei meinen Kunden, die im Gespräch mit mir hier sitzen, dann um Verständnis bitte, wenn das Telefon mal klingelt und sage, dass das eine sehr wichtige Geschichte von einem anderen Kunden ist.“ (MZ6 II.).

Dokumentationsverfahren und IT-Unterstützung

Als Optionskommune ist der Landkreis Z frei in der Wahl der IT-Verfahren zur Unterstützung seiner Fallbearbeitung. Im Beobachtungszeitraum wurde im Sozialamt von Z für die Leistungssachbearbeitung noch PROSOZ verwendet, während die Beschäftigungsförderung mit einer hausgemachten Access-Datenbank dokumentierte. Zwischen beiden Systemen gab es keine Schnittstelle. Gegen eine gemeinsame Arbeit von Leistungssachbearbeitung und Beschäftigungsförderung mit PROSOZ hatte das Sozialamt datenschutzrechtliche Bedenken. Diese Form der Dokumentation erschwerte die Erstellung zuverlässiger und aktueller Statistiken:

Wir haben wirklich ohne Übertreibung in den letzten Monaten mindestens zwei Statistikanfragen bekommen, die aus keiner Datenbank vernünftig rausgelesen werden konnte, weil irgendeine Datenbank immer alles nicht richtig mitzählte. (MZ7 I1)

Parallel zur EDV wurden fallbezogene Informationen und Unterlagen (z.B. Bewerbungsunterlagen, Zeugnisse, handschriftliche Notizen) in Akten gehalten:

„Ich brauche beides, um meinen Kunden auch wieder komplett vor Augen zu haben.“ (MZ3 II.)

Erst im Lauf der Beobachtung fiel im Landkreis die endgültige Entscheidung für das Programmpaket comp.ASS der Firma prosozial, das Module für Leistungssachbearbeitung, Arbeitsvermittlung und Fallmanagement umfasst. Im Beobachtungszeitraum erhielten die Fachkräfte comp.ASS-Schulungen; das Programm wurde seit dem 31. Mai eingesetzt, funktionierte aber „nur in Teilen“, so dass die Fachkräfte comp.ASS zunächst nur zur Termindokumentation nutzten und parallel mit der alten Datenbank arbeiteten. comp.ASS sollte im Echtlauf weiter optimiert, d.h. an die Anforderungen der Beschäftigungsförderung angepasst werden.

Die beobachteten Vorsprachen wurden also noch nach dem alten Verfahren dokumentiert; in ihnen war EDV daher wenig präsent. Zunächst wurde ein Personalbogen oder „Kundenbogen“ ausgefüllt. Für die Eckdaten griffen die Fachkräfte dabei z. Tl. auf die Selbsteinschätzungsbogen von der Anmeldung und auf Lebensläufe zurück, so weit sie ihnen vorlagen. Im Gespräch gesammelte Daten wurden notiert und nach dem Gespräch in die Datenbank der

Beschäftigungsförderung eingetragen. Diese Datenbank war, insbesondere im Vergleich mit comp.ASS, relativ wenig formalisiert: Insbesondere wurde der Fallverlauf in einem einzigen großen Memofeld dokumentiert, während comp.ASS jedem Eintrag einen Termin zuordnet.

Die Fachkräfte erwarteten, dass mit comp.ASS der Einfluss der IT-Dokumentationsanforderungen auf die Gesprächsführung stark zunehmen werde, was sie unterschiedlich bewerteten. Einige erwarteten Arbeitserleichterungen:

Der Arbeitsaufwand verlagert sich insofern, als dass die Vorarbeiten für eine Entscheidungsfindung einen viel längeren Zeitraum in Anspruch nehmen, die Entscheidungsfindung dadurch aber verkürzt und objektiviert wird. (MZ4 I1)

Andere Fachkräfte betonen, dass künftig mehr Zeit für das Einpflegen der Lebensläufe, für das Assessment und für Dokumentation aufzuwenden ist:

Uns ist auch schon gesagt worden, dass wir dann alle Lebensläufe unserer Kunden eingeben müssen, was ja erst mal gut ist. Was aber bedeutet, wenn ich dagegenhalte, wenn ich z.B. eine FbW mit einem Kunden mache, dass ich insgesamt sechs Formulare ausfüllen muss. Das ist für mich mit meinem EDV-Hintergrund eine doppelte Strafe, weil ich weiß, dass es auch anders geht. Ich finde es furchtbar. Aber allein die Tatsache, dass ich die Formulare nicht selbst generiere und ich im Prinzip eine halbe Stunde damit zubringen muss, diesen ganzen Verwaltungsaufwand nur für diese eine FbW zu machen, wenn ich das dann hochrechne mit all den Angaben, die dann in dem neuen Programm drin sein müssen, ist klar, dass im Moment der Verwaltungsaufwand sich auf 50% beläuft und mein Vorgesetzter hat schon gesagt, das wird mehr. (MZ2 I1)

Schließlich spielt für das künftige Dokumentationsverhalten der Fachkräfte eine Rolle, dass Einträge künftig für einen großen Nutzerkreis zugänglich werden:

Nein, ich habe nur Zeit noch alles im Kopf, das wird immer schwieriger, das gebe ich offen zu. Was vielleicht eine Unterscheidung ist in der Dokumentation, in der Datenbank ist, wenn eine Kundin mir einen besonders guten Eindruck hinterlassen hat, dann werde ich das in der Datenbank meistens so formulieren: eine besonders sympathische Frau, mit herausragenden ... Dann werde ich das auch bewusst so herausragend dokumentieren. Bei den Kunden, die einen eher mittelmäßigen Eindruck hinterlassen, kann ich dann normal schreiben. Diese Dokumentationen sind immer auch sichtbar für einige, das ganze Job-Center kann ja bei meinen Kunden rumgucken, was ich nicht in Ordnung finde. Da finde ich es auch immer wichtig, auch Kundenschutz einzuhalten. (MZ6 I1)

Die meisten befragten Fachkräfte sahen zwar die Beschränkungen des bisherigen Verfahrens bei der Zuordnung von Bewerberinnen und offenen Stellen, blieben gegenüber den Matching-Funktionen von comp.ASS jedoch skeptisch:

Die funktionieren doch gar nicht, noch nicht. Außerdem ist der Aufwand, den Lebenslauf richtig einzupflegen, das Profiling zu machen, doch erheblich. In der Schulung war es so, wo man ja nun die Zeit hatte, hat es auch nicht auf Anhieb funktioniert. Und wenn man jetzt meint, dass man so eine Vermittlung oder einen Abgleich Qualifikation / Kunde, passt der auf eine Stelle, so elektrisch hinkriegt, dann ist man da doch sehr optimistisch. Ich teile den Optimismus nicht. Ich denke, es wird nach wie vor dann nötig sein, da genau ein Auge draufzuwerfen, was ist da jetzt ausgespuckt, und ob ich das Matching benutze, oder über die Seiten der Bundesagentur den Beruf eingabe usw. und dann visuell per Auge gucke, was ist da angeboten,

könnte das was sein, mir die Stellenbeschreibung näher angucke und den Kunden im Hinterkopf habe, würde ich eher auf das Althergebrachte vertrauen. Ein Horror wäre mir, wenn das so lief: Man lässt das Matching laufen, drückt sich die ausgespuckten Stellen blind aus, schickt die weg und sagt: Bewerbe dich mal darauf. Ich glaube, das führt dann schon zu Peinlichkeiten. (MZ5 I1)¹⁰

Auch die Erwartungen an eine Verbesserung der Kommunikation mit der Leistungssachbearbeitung im Sozialamt sind bescheiden. Zwar wird künftig für die Vermittlung oder das Fallmanagement ersichtlich sein, ob ein Leistungsanspruch besteht, aber Einzelheiten werden die Fachkräfte weiter telefonisch bei der zuständigen Sachbearbeiterin erfragen müssen.

Zu den IT-Verfahren der Agentur für Arbeit hatten die Fachkräfte keinen Zugang. Für einen Teil des Fallbestands hatte die Agentur die alten BewA-Daten aus der Zeit vor dem 1.1.2005 zur Verfügung gestellt, doch um auf diese zuzugreifen zu können, mussten die Fachkräfte zunächst die alte Agentur-Kundennummer von den Adressatinnen erfragen.

Kommunikation

Für die Fachkräfte der Beschäftigungsförderung sind die Teams die für die Arbeitsorganisation wichtigste Einheit, und ihre Frühbesprechungen sowie die – in der Regel wöchentliche – längere Teamsitzung bilden die wichtigste Möglichkeit der Information und der kollegialen Beratung. Sofern die Teams von der Möglichkeit zur Supervision Gebrauch machen, scheinen dabei Fragen der Arbeitsorganisation gegenüber Fragen der Fallbearbeitung im Vordergrund zu stehen. Teamsprecherinnen treffen sich wöchentlich mit den Fachdienstleitungen. Im Job Center Erwachsene gibt es eine Arbeitsgruppe der Fachbereiche des Sozialamts und der Beschäftigungsförderung.

Als zentrales Kommunikationsproblem wird immer wieder der Kontakt zwischen der Leistungssachbearbeitung und den Fachkräften der Beschäftigungsförderung angesprochen, der durch die Zuordnung dieser Aufgaben zu unterschiedlichen kommunalen Dienststellen (kommunale Anstalt und Sozialamt) zusätzlich erschwert ist. Da beide Seiten keinen Zugriff auf die Dokumentationsverfahren der jeweils anderen Seite haben, müssen wichtige Informationen telefonisch oder schriftlich eingeholt bzw. übermittelt werden (was nicht immer geschieht). Während die Adressatinnen der Sachbearbeitung nach dem Anfangsbuchstaben ihres Nachnamens zugeordnet werden, werden sie der Vermittlung bzw. dem Fallmanagement nach anderen Kriterien (Unterstützungsbedarf, Arbeitsmarktsegment, Altersgruppe) zugeordnet. Dies hat zur Folge, dass jede Fachkraft der Beschäftigungsförderung mit bis zu 59 verschiedenen Ansprechpersonen in der Sachbearbeitung zu tun haben kann, was den Aufbau stabiler

10 Die Fachkraft beschreibt hier, ohne es zu wissen, eben das in Y beobachtete Verfahren.

Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen zwischen den „persönlichen Ansprechpartnern“ hier und dort außerordentlich erschwert.

Arbeitsmarktpolitische Ressourcen

Eine erste Maßnahme ist für einen großen Teil der Fälle in der Beschäftigungsförderung der Gang zum Bewerberzentrum. Die Fachkräfte der Vermittlung und des Fallmanagements weisen ihre Adressatinnen mit „Gutschein“ und verpflichtender Terminvereinbarung in das Bewerberzentrum zu, das in der Anlaufstelle im Job Center Erwachsene seinen Sitz hat. Dort werden mit den Arbeitssuchenden Bewerbungsunterlagen und Arbeitgeberanschreiben erstellt und Hinweise zur Stellensuche – insbesondere in den Selbstinformationssystemen des virtuellen Arbeitsmarkts – gegeben.

Für die eigentliche Vermittlungstätigkeit nutzen die Fachkräfte den virtuellen Arbeitsmarkt, den Arbeitgeberservice der Beschäftigungsförderung sowie – in unterschiedlichem Umfang – eigene Arbeitgeberkontakte.

Die Beschäftigungsförderung Z verfügt über einen Außendienst, der die Aufgaben eines Arbeitgeberservice abdeckt. Parallel dazu akquiriert in Z auch ein vom Landkreis beauftragter Träger offene Stellen für die „Landkreis-Fälle“. Die Fachkräfte im Job-Center Jugend kooperieren fallweise mit der einen oder der anderen dieser konkurrierenden arbeitgebernahen Einrichtungen.

Die Fachkräfte im Außendienst fungieren als Ansprechpersonen für Arbeitgeberinnen, mit denen die Beschäftigungsförderung entweder ausgebaute Geschäftsbeziehungen unterhält oder mit denen sie solche auf- bzw. ausbauen will. Dabei handelt es sich anscheinend des öfteren um Stellen, deren Besetzung mit Praktika bzw. Trainingsmaßnahmen verkoppelt sind. Im Job Center Erwachsene hat jedes der drei – jeweils an einem spezifischen Arbeitsmarktsegment ausgerichteten – Vermittlungsteams eine oder zwei „Außendienstlerinnen“. Im Kontakt zwischen den Fachkräften des Arbeitgeberservice und den Vermittlungs- bzw. Fallmanagement-Teams müssen dann die zu besetzenden Stellen und der Fallbestand abgeglichen werden, was im Beobachtungszeitraum (vor Einführung des IT-Verfahrens comp.ASS) weitgehend im persönlichen Kontakt (etwa auf Teamsitzungen) geschah. Dieser Abgleich wird als Schnittstellenproblem geschildert:

Der Außendienst hat eine Stelle, die zu besetzen ist, wir haben alle sehr viele Kunden und es kann passieren, dass ein Kunde, den man das letzte mal vor einem halben Jahr gesehen hat, einem aus dem Gedächtnis rausfällt. Und das führt dazu, dass der Außendienst häufig darüber klagt, dass er die Stellen, die er hat, nicht besetzen kann. Oder keine entsprechende Rückmeldung von den Vermittlern bekommt. Das heißt, der Vermittler ist eigentlich nicht nah genug am Kunden dran, durch diese Aufteilung. Wäre er nah genug am Kunden dran und hätte er Zeit, statt der Verwaltung sich immer wieder seine Parteien vor Augen zu führen, wäre die Be-

setzung besser. Ich glaube auch, dass dieses System, der Arbeitgeberservice bekommt vom Arbeitsmarkt Stellen rein, ergänzt werden müsste. Ich habe das immer so gemacht, dass ich für meine Kundengruppen telefoniert habe. Also, wo ich gesagt habe, dass ich hier sechs Leute habe, die kommen aus dem kaufmännischen Bereich mit den und den Schwerpunkten. Da habe ich angerufen. Das heißt, ich habe mich orientiert an dem, was ich habe. (MZ2 II.)

Aus dem Job Center „50 plus“ wurde auch der Versuch berichtet, einige Fachkräfte des Fallmanagements auf Arbeitgeberkontakte zu spezialisieren:

Eingangs hatte unser Fachdienstleiter gesagt, dass er zwei im Team braucht, die wirklich arbeitgeberorientiert arbeiten und zwei, die trägerorientiert arbeiten, also zweiter Arbeitsmarkt und Bildung. Ich sollte eigentlich trägerorientiert arbeiten, bin auch in mehreren Arbeitsgruppen nebenher noch tätig. Wenn ich jetzt z. B. einen fitten Tischler habe, dass ich den dann zumindest vorstelle bei anderen Kolleginnen, weil die jetzt heute vielleicht mit einem Tischler zu tun haben. Das ist natürlich klar, wenn es um Vermittlung geht, dass ich da meinen Kundenpool durchforste, um den, wenn die gerade ein Arbeitgebergespräch haben, dort mit hinzunehmen. (MZ6 II.)

Die Fachkräfte des Außendienstes entscheiden offenbar auch in letzter Instanz darüber, ob eine Adressatin zu einer bestimmten Arbeitgeberin geschickt wird oder nicht. Und sie schließen ggf. die Verträge über vorgeschaltete Trainingsmaßnahmen mit den Adressatinnen (vgl. FZ1, Anhang B14).

Für die Fallbearbeitung steht der Beschäftigungsförderung ein Budget für Integrationsmittel zur Verfügung, über das sie zwar nicht völlig frei verfügen kann, das aber von ihr im Rahmen der mit dem Landkreis grob abgesprochenen Maßnahmeplanung disponiert wird. Insgesamt – so die Auskunft der Fachkräfte und ihrer Vorgesetzten – wird über das Budget ein Bündel von ca. 50 verschiedenen Maßnahmen finanziert, bei denen es sich schwerpunktmäßig um Maßnahmen der Berufsorientierung (vor allem für Jugendliche), um Bewerbertraining (Erstellung von Lebensläufen, Anschreiben, telefonische Bewerbung), um Trainingsmaßnahmen, sowie um „Ein-Euro-Jobs“ mit Qualifizierungsanteilen zu handeln scheint.

Diese Maßnahmen werden zum Teil in angeschlossenen Einrichtungen der Beschäftigungsförderung, zum Teil bei freien Trägern (Volkshochschule, private Bildungsträger) durchgeführt. Bei einem Teil der Maßnahmen handelt es sich um Aufgaben, die prinzipiell auch in der Vermittlung oder im Fallmanagement selbst erbracht werden könnten, mit denen aber aus Zeit- bzw. Kapazitätsgründen Dritte beauftragt werden. Viele Fachkräfte verweisen Fälle zum Profiling an externe Träger – im Beobachtungszeitraum wurde mit einem Bildungsträger eine entsprechende Maßnahme („Profilpass“) vereinbart. Über das Maßnahmeangebot können die Fachkräfte sich in einer Loseblattsammlung informieren. In den einzelnen Teams machen sich einzelne Fachkräfte zu Ansprechpersonen für bestimmte Maßnahmen.

Im Job Center „50 plus“ spielen Maßnahmen zur Unterstützung von Existenzgründungen eine besondere Rolle. U.a. wird Einstiegsgeld nach § 29 SGB III für Existenzgründerinnen

gewährt, wobei eine kommunale Existenzgründungsberatungsstelle u.a. für die Aufstellung des Geschäftsplans zuständig ist. Für Über-55-Jährige werden dreijährige ABM, für 58-Jährige dreijährige Zusatzjobs angeboten.

Das Job-Center nutzt spezielle niederschwellige Jugendprojekte und kooperiert mit den Erziehungsberatungsstellen und dem Jugendamt (Schweigepflichtsentbindung). Für den Jugendbereich besteht eine Absprache mit einer Schuldnerberatungsstelle. Davon abgesehen, werden für weitere Beratungsaufgaben nach § 16 Abs. 2 SGB II (Schuldnerberatung, Suchtberatung etc.) bislang keine speziellen Kapazitäten vorgehalten, d.h. die Beschäftigungsförderung verfügte zum Zeitpunkt der Beobachtung über kein vertraglich abgesichertes Netzwerk mit den örtlichen Trägern solcher Angebote, das den Zugang hätte erleichtern oder vermitteln können. Adressatinnen werden also in der Regel ohne weitere Begleitung an Beratungsstellen und andere Einrichtungen verwiesen. Häufig wird ihnen zur Lösung von Problemen der Kinderbetreuung, bei Wohnungsnot oder bei anderen existenziellen Problemen der städtische ASD als Anlaufstelle genannt.

4. Fälle und Fallbeobachtung

4.1 Zugang zur Fallbearbeitung in den Organisationseinheiten

Von den ersten Kontakten zu den drei Organisationseinheiten (Ende November 2005) bis zu den ersten Hospitationen und beobachteten Vorsprachen (Mitte bis Ende Januar 2006) vergingen an den drei Standorten zwischen sechs und acht Wochen. Dass fast ein Viertel der Projektlaufzeit für den Zugang zum Beobachtungsfeld einzusetzen war, erklärt sich nur zum kleineren Teil aus Feiertagen und Urlaubszeit zum Jahresende. Bis Fallbeobachtungen bei einem SGB-II-Träger realisiert werden können, sind drei Schritte erforderlich, die sich kaum abkürzen lassen dürften.

4.1.1 Zugang zur Organisationseinheit

In einem ersten Schritt war die Bereitschaft des Grundsicherungsträgers (oder des von ihm beauftragten Dienstleisters) zur Teilnahme am Projekt einzuholen. Hierzu nahmen die Beobachtungsteams im November 2005 Kontakt mit den Geschäftsführungen der SGB-II-Träger an den drei Standorten auf, die aus forschungspragmatischen Gründen nach ihrer Nähe zu den Wohnorten der drei Beobachtungsteams ausgewählt worden waren. In allen drei Fällen stimmten die angesprochenen Trägerorganisationen der Beobachtung zu; es wurde also nicht nötig, nach regionalen Alternativlösungen zu suchen. Diese ersten Kontakte wurden zugleich für Gespräche und Interviews mit Leitungskräften über die Organisationsbedingungen der Fallbearbeitung genutzt.

In X erklärte die Geschäftsführung der ARGE ihr Interesse an dem Forschungsprojekt und benannte den Leiter der Öffentlichkeitsarbeit als Ansprechperson für das Beobachtungsteam. Parallel zur Kontaktaufnahme mit den Fachkräften konnte ein Informationsgespräch mit einem Mitarbeiter und einer Mitarbeiterin der zuständigen Regionaldirektion geführt werden.

In Y fand zunächst ein Vorgespräch mit dem Geschäftsführer und der Geschäftsführerin der ARGE auf Kreisebene statt. Mit deren Zustimmung trat das Beobachtungsteam an den Leiter der Außenstelle Y heran, der sich mit der Beobachtung einverstanden erklärte.

Im Z sprach das Beobachtungsteam die Geschäftsleitung der kommunalen Beschäftigungsförderungsgesellschaft an, die eine Beteiligung sofort befürwortete und die Stadt Z und der Kreis hiervon in Kenntnis setzte. Später kam ein Gespräch mit der zuständigen Sozialdezernentin von Y und dem für die passiven Leistungen zuständigen Sozialamtsleiter zustande, der gebeten wurde, eine Hospitation bei der Leistungssachbearbeitung zu ermöglichen. Die Sozialdezernentin sprach sich für die Fortsetzung der bereits begonnenen Beobachtung in der

kommunalen Anstalt aus, überließ jedoch die Entscheidung über eine Einbeziehung des Sozialamts den dort betroffenen Fachkräften. Diese Anfrage des Beobachtungsteams blieb erfolglos: Der Sozialamtsleiter teilte mit, seine Mitarbeiterinnen hätten einer Befragung bzw. Hospitation nicht zugestimmt.

Alle drei Geschäftsführungen zeigten sich offen für die Beobachtung und interessiert an den Ergebnissen. Zur Akzeptanz der Untersuchung trug bei, dass die Auswahl der Organisationseinheiten nicht von der Bundesagentur bzw. dem IAB ausging, eine vergleichende Bewertung der Arbeit an den drei Standorten nicht beabsichtigt war und die Standorte bei der Ergebnispräsentation nicht kenntlich sein sollten.

4.1.2 Zugang zu den Fachkräften

In einem zweiten Schritt waren Fachkräfte der in die Beobachtung einbezogenen Träger für die Teilnahme zu gewinnen. Für diese war die Mitwirkung freiwillig; ihnen wurde zugesichert, dass außer Nachgesprächen nach den beobachteten Vorgesprächen und einem ausführliches Interview keine zusätzliche zeitliche Beanspruchung zu erwarten sei, dass sie bei der Auswertung der Ergebnisse nicht identifiziert würden und dass keine vergleichenden Bewertungen im Sinne eines Controlling beabsichtigt waren.

In X informierte der für Öffentlichkeitsarbeit zuständige Mitarbeiter der ARGE-Geschäftsführung zunächst in internen Dienstbesprechungen über das Vorhaben. Als Zusagen aus zwei Abteilungsleitungen vorlagen, sprach das Beobachtungsteam zunächst mit der Abteilungsleitung eines der drei Geschäftsbereiche ü25 und mit einer Teamleitung im Geschäftsbereich u25; diese Leitungskräfte waren dann beim Kontakt zu drei interessierten Kolleginnen (einer Vermittlerin und einer Fallmanagerin im Bereich u25, einer Fallmanagerin im Bereich ü25) behilflich.

In Y war das Beobachtungsteam den Fachkräften der ARGE und der Außenstelle aus einem vorausgegangenem Projekt im Geltungsbereich des BSHG bereits persönlich bekannt. In einem Vorgespräch sprach sich der Leiter der für die Außenstelle zuständigen Arbeitsgruppe dafür aus, die Beobachtung auf die drei Vermittlungskräfte im Bereich der Unter-25-Jährigen und auf das Fallmanagement zu beschränken.

In Z versuchte zunächst die Geschäftsleitung, über die Teamleitung Fachkräfte für die Beobachtung auszuwählen. Mit dem Personalrat, der hiergegen Bedenken geltend machte, wurde anschließend eine Gruppeninformationsveranstaltung vereinbart, an der 14 Fachkräfte teilnahmen. Nach dieser Veranstaltung erklärten sich sechs Mitarbeiterinnen und zwei Mitarbei-

ter zur Teilnahme bereit (bei einer Mitarbeiterin wurde die Beobachtung später aufgrund von Terminproblemen nicht realisiert).

In allen drei Standorten gaben die Fachkräfte den Beobachtungsteams sehr offen über die eigene Arbeit und über ihre Organisationsbedingungen Auskunft. Ihre Bereitschaft, sich bei der Fallbearbeitung beobachten zu lassen, war bemerkenswert, bedenkt man den politischen Erwartungsdruck, unter dem sie arbeiteten, und die anhaltende öffentliche Diskussion über das neue Leistungssystem des SGB II.

4.1.3 Zugang zu den Adressatinnen

Nachdem Anfang Januar 2006 feststand, welche Fachkräfte in welchen Organisationsbereichen an der Fallbeobachtung teilnehmen würden, begannen die Beobachtungsteams, die in der Zwischenzeit in den Empfangsbereichen der Dienststellen und bei einzelnen beteiligten Fachkräften hospitiert hatten, Adressatinnen und Adressaten im Zuständigkeitsbereich der mitwirkenden Fachkräfte auf die Teilnahme am Projekt anzusprechen. Mit den Fachkräften war verabredet, dass Neufälle vor dem Erstgespräch für die Beobachtung gewonnen werden sollten; dies ließ sich jedoch aus unterschiedlichen Gründen nur teilweise realisieren.

Den Erstkontakt zu den Adressatinnen stellten nach Möglichkeit die Beobachtungsteams selbst her, um so deutlich zu machen, dass die Teilnahme freiwillig war und nicht mit der Fallbearbeitung in Zusammenhang stand. An allen drei Standorten wurde hierzu ein Informationsblatt eingesetzt (siehe Anhang A1). In einigen Fällen wurde zunächst die Zustimmung zu einer Hospitation (d.h. zur Beobachtung einer Vorsprache) eingeholt; anschließend wurde den Adressatinnen die weiter gehende Beobachtung angetragen. Wer einverstanden war, unterschrieb eine Zustimmungserklärung. Ablehnungen wurden stets ohne Diskussion akzeptiert. Die Beobachteten wurden darauf hingewiesen, dass sie ihre Zustimmung jederzeit zurückziehen konnten (was später in einem Fall auch geschah).

Im übrigen richtete sich die Form der Kontaktaufnahme nach den örtlichen Organisationsbedingungen.

In X wurden mit den beteiligten Mitarbeiterinnen Beobachtungstage verabredet. Personen, die an diesen Tagen einen Termin bei der beteiligten Fachkraft hatten, wurden von der Vermittlerin u25 bereits bei der Einladung, von den beiden anderen Fachkräften am Empfang kurz über das Projekt informiert. Das Beobachtungsteam informierte dann vor Beginn der Vorsprache in den Büros der Fachkräfte ausführlich über die beabsichtigte Beobachtung. Nur ein Adressat war mit der Beobachtung nicht einverstanden; einige Personen stimmten zunächst nur einer Beobachtung des anstehenden Gesprächs zu, andere gleich einer laufenden

Begleitung. Eine Adressatin (FX4-1) stimmte zwar der Beobachtung ihrer Vorsprachen und einem Nachgespräch zu, weitere Gesprächskontakte (z.B. Interview) kamen aber nicht zustande.

Auch in Y waren in der Arbeitsvermittlung Tage verabredet, an denen sich jeweils ein Beobachter im Warteraum der Außenstelle aufhalten, bei einzelnen Gesprächen hospitieren und Neufälle auf die laufende Begleitung ansprechen sollte. Dabei stellte sich rasch heraus, dass ein großer Teil der Vorsprachen ohne Termin stattfand (siehe hierzu oben: 3.3.3) und dass es schwierig sein würde, Neufälle zu beobachten: Die Fluktuation im Bereich u25 der ARGE Y ist generell gering, und während in den Sommermonaten Schulabgängerinnen in größerer Zahl in den Alg-II-Bezug übergehen, werden während des laufenden Schuljahrs nur ausnahmsweise neue Anträge gestellt. Daher wurden später auch Personen, die zu Gesprächen in laufenden Fällen kamen, im Warteraum auf eine Begleitung angesprochen. Einige angesprochene Leistungsberechtigte lehnten die Beobachtung ab. Da in Y nur laufende Fälle aus der Vermittlung ans Fallmanagement übergeben wurden, konnten in diesem Leistungsbereich grundsätzlich keine Neufälle angesprochen werden. Der Fallmanager traf hier faktisch eine Vorauswahl aus den Personen in seinem Fallbestand, deren Vorsprachen er auf Beobachtungstage legte und denen der Beobachter die Beteiligung am Projekt antragen konnte.

In Job-Center Erwachsene von Z sprach ein Beobachter an bestimmten Tagen in der „Clearing-Stelle“ Personen an, die von der Sekretärin der Anlaufstelle bei einer der beteiligten Fachkräfte eingebucht wurden. Darunter waren auch Personen, die bereits Leistungen erhielten, aber wegen eingeschränkter Verfügbarkeit oder aus organisatorischen Gründen erst jetzt Termine in der Aktivierung erhalten sollten. Antragstellerinnen, die in die Beobachtung einwilligten, erhielten dabei wohl früher als üblich Termine für ein „aktivierendes“ Erstgespräch. Im Job-Center 50 plus und im Job-Center Jugend von Z wurden mit den beteiligten Fachkräften Beobachtungstage verabredet, an denen sie Erstgespräche terminiert hatten. Die Adressatinnen wurden dann vor Beginn ihrer Vorsprache von einem Beobachter über das Projekt informiert und um Zustimmung zur weiteren Begleitung gebeten.

Die Beobachtungsteams hatten sich vorab untereinander darauf verständigt, den beobachteten Leistungsberechtigten bei Bedarf Telefongeld oder Mobiltelefone mit Prepaid-Karte zur Verfügung zu stellen, um Ereignisse in ihrem Fall – etwa kurzfristige Vorsprachen – jederzeit mitteilen zu können. Solche materielle Anreize oder Aufwandsentschädigungen spielten aber bei der ersten Kontaktaufnahme noch keine Rolle.

Um an den Standorten Beobachtungen in möglichst vielen verschiedenen Geschäftsbereichen zu realisieren, wurden Beobachtungsfälle bis Anfang Februar in die Beobachtung aufgenommen.

Angesichts des großen öffentlichen und materiellen Drucks, unter dem die Leistungsberechtigten nach SGB II standen, ist es höchst bemerkenswert, dass in relativ kurzer Zeit so viele Adressatinnen einwilligten, die Bearbeitung ihres Falls begleiten zu lassen, was in einigen Fällen die Begleitung zu Maßnahmen und Beratungsgesprächen bei Dritten einschloss, und mit dem Beobachtungsteam Kontakt zu halten. In der Mehrzahl der Fälle wurden mit den einbezogenen Adressatinnen ausführliche Interviews geführt, in denen sie nicht nur ihre Sicht auf das Fallgeschehen formulierten, sondern auch Einblicke in ihre persönlichen Lebensumstände und in ihre Biografie zuließen. (Zum Beziehungsaspekt der Beobachtung siehe ausführlich unten: 4.3)

4.1.4 Anonymität und Datenschutz

Den beteiligten Fachkräften und ihren Adressatinnen wurde zugesichert, dass in Beobachtung und Auswertung ihrer Gespräche und fallbezogenen Aktivitäten ihre Anonymität gewahrt würde und die fallbezogenen Daten geschützt blieben. Datenschutzrechtlich könnte es sich nicht erst bei der Beobachtung einer Vorsprache, sondern bereits bei der Mitteilung eines Vorsprachetermins im Vorfeld der Fallbeobachtung um eine Übermittlung von Sozialdaten handeln; unklar ist auch, ob die Zustimmung der Betroffenen als Grundlage für eine Beobachtung ausreicht. Jedenfalls dürfte die Methode der unmittelbaren Beobachtung für Forschungszwecke besondere Verfahrensfragen aufwerfen, die nicht einfach durch Rückgriff auf datenschutzrechtliche Routinen für den Zugang zu Akten, personenbezogenen Datensätzen oder Adressen für Interviews zu lösen sind. Die kurze Projektlaufzeit dieser Konzeptstudie reichte für eine Klärung aller Verfahrensfragen in diesem Zusammenhang nicht aus.

Zur datenschutzrechtlichen Absicherung wurde, gestützt auf einen Vermerk aus dem Justitiariat des IAB, eine Einverständniserklärung entworfen (siehe Anhangband, Anlage A2). In dieser stimmten die beteiligten Leistungsberechtigten der Beobachtung grundsätzlich zu; auf einem zweiten Blatt wurde diese Zustimmung für jede beobachtete Vorsprache und für jedes Interview wiederholt. In der Einverständniserklärung sichert das jeweilige Beobachtungsteam den Adressatinnen seinerseits zu, dass die Untersuchung ausschließlich wissenschaftlichen Zwecken dient und dass persönliche Angaben und Informationen aus der Fallbearbeitung vertraulich behandelt und nicht an Dritte weitergegeben werden.

Im Lauf des Projekts hat sich das Team über eine Reihe von Verfahrensregeln für den Umgang mit Gesprächsmaterial verständigt, um die zugesicherte Vertraulichkeit zu wahren.

- Elektronische Gesprächsaufzeichnungen werden an den Standorten bzw. am SOFI in Göttingen unter Verschluss gehalten.
- Transkripte, Aktenvermerke und Korrespondenz aus der Fallbearbeitung sowie eigene Vermerke werden von den unmittelbar beteiligten Beobachtungsteams anonymisiert und projektintern nur in anonymisierter Form zirkuliert.
- Die vollständigen Gesprächstranskripte bleiben projektintern und werden nicht an Dritte weitergegeben. Die beobachteten Fachkräfte und Adressatinnen können die Transkripte auf Wunsch einsehen¹, jedoch nicht weitergeben. In der Dokumentation der Projektergebnisse wird das Fallgeschehen vorwiegend paraphrasiert wiedergegeben; Gesprächsbelege werden kurz gehalten, um zu vermeiden, dass Personen reidentifiziert werden können.

4.2 Realisierte Fallbeobachtungen

4.2.1 Unterschiedliche Beteiligung der Leistungsbereiche

Unter der geschilderten Bedingung freiwilliger Beteiligung von Fachkräften und Leistungsberechtigten wäre eine theoriegeleitete Auswahl der beobachteten Fälle („theoretisches Sampling“) und eine ausreichende Zahl von Beobachtungen („theoretische Sättigung“) nur zu erreichen gewesen, wenn wesentlich mehr Zeit zur Verfügung gestanden hätte und wenn eine Ausweitung der Beobachtung auf weitere Organisationsbereiche an den drei Standorten und auf weitere Organisationseinheiten möglich gewesen wäre. (Zu einem Verfahrensvorschlag siehe unter 7.) Letztlich musste die Realisierung einer explorativen Beobachtung in der knappen Projektlaufzeit durch Verzicht auf eine planvolle Sample-Schichtung erkaufte werden.

Die Zusammensetzung der Beobachtungsfälle spiegelt zunächst die unterschiedlich starke Teilnahmebereitschaft verschiedener Leistungsbereiche (Tab. 4.2-1). Diese Ungleichgewichte im Sample sind in einer Konzeptstudie hinnehmbar, müssten aber in einer größeren Untersuchung kontrolliert werden.

Insgesamt waren an den drei Standorten 21 Fachkräfte in die Beobachtung einbezogen. Zwar waren unter ihnen alle bei SGB-II-Trägern üblichen Geschäftsbereiche der „Aktivierung“ vertreten. Jedoch gelang es an keinem der drei Standorte, sämtliche dort organisatorisch unterschiedenen Pfade der Fallbearbeitung einzubeziehen, was aber erforderlich wäre, um et-

1 Die Einlösung dieser Zusage ist sehr zeitintensiv; sie stand an den Standorten bei Fertigstellung dieses Berichts noch überwiegend aus.

wa Vermittlung und Fallmanagement unter sonst gleichen Setting-Bedingungen zu vergleichen.

- Im Bereich der Unter-25-Jährigen nahmen vier Vermittlungsfachkräfte (in X und Y) und drei Fachkräfte aus dem Fallmanagement (in X, Y und Z) am Projekt teil. (Der Fallmanager in Y war für alle Altersgruppen zuständig.)
- Der Erwachsenenbereich war mit fünf Vermittlungsfachkräften (nur in Z), zwei Fachkräften aus dem Fallmanagement (in X und Y) und zwei Fachkräften aus dem Arbeitgeberservice (in X und Z) vertreten. In X gelang es zusätzlich, drei Fachkräfte der Leistungssachbearbeitung einzubeziehen.
- Hinzu kamen zwei Fachkräfte aus dem Fallmanagement für die Über-50-Jährigen (in Z).

Tabelle 4.2-1: Einbezogene Fachkräfte in Beobachtungsfällen

Standort / Verfahren	in Beobach- tungsfällen einbezogene Fachkräfte	davon:			
		Vermittlung	Fallmanagement	passive Leister/in	Arbeitgeber- service
X zusammen	7	1	2	3	1
X: unter 25	2	1	1	–	–
X: über 25	5		1	3	1
Y zusammen	5	3	1	1	–
Y: unter 25	3	3	–	–	–
Z zusammen	9	5	3	–	1
Z: unter 25	1	–	1	0	
Z: über 25	6	5	–	0	1
Z: über 50	2	0	2	0	
insgesamt	21	9	6	4	3

In X konnte keine Vermittlungsfachkraft aus dem Bereich ü25 einbezogen werden. Der Träger am Standort Y wollte das Projekt wegen der dort größeren Kontaktdichte auf die Arbeitsvermittlung für junge Erwachsene (unter 25) konzentrieren. Am Standort Z konnten zwar die Job-Center für alle drei Alterssegmente in die Beobachtung einbezogen werden, doch erklärte sich keine Fachkraft aus dem spezialisierten Fallmanagement für die Altersgruppe von 25 bis unter 50 Jahren zur Beobachtung bereit. Dass zu den Fachkräften der Leistungssachbearbeitung ein eigener Zugang hätte geschaffen werden müssen, zeigte sich erst im Lauf der Beobachtung; dieses Problem konnte in der Projektlaufzeit nur in X teilweise gelöst werden.

4.2.2 Beobachtungsfälle

An den drei Standorten wurden – die Beobachtung einzelner Vorsprachen nicht gerechnet – 20 Beobachtungsfälle realisiert (Tab. 4.2-2):

- fünf Vermittlungsfälle (in X und Y) und 4 Fallmanagementfälle (in X, Y und Z) von jungen Erwachsenen (u25);
- vier Vermittlungsfälle (nur in Z) und fünf Fälle mit Fallmanagement (in X und Y) im Bereich ü25;
- zwei Fälle im Fallmanagement des Job-Centers 50 plus in Z.

Tabelle 4.2-2: Bearbeitungsstatus der Beobachtungsfälle

Standort / Fall	Fallgruppe					Fallstatus bei Beginn der Beobachtung			
	unter 25 Vermittlung	unter 25 Fallmanagement	über 25 Vermittlung	über 25 Fallmanagement	Fallmanagement 50 plus	Neufall Leistung	Neufall Aktivierung	lfd. Leistungsfall	lfd. Aktivierungsfall
X zus.	2	2	0	4	0	1	7	7	1
FX1		x						x	x
FX2	x						x	x	
FX3				x			x	x	
FX4	x						x	x	
FX5		x				x	x		
FX6				x			x	x	
FX7				x			x	x	
FX8				x			x	x	
Y zus.	3	1	0	1	0	1	2	4	3
FY2	x					x	x		
FY3	x							x	x
FY4	x							x	x
FY5				x				x	x
FY13		x					x	x	
Z zus.	0	1	4	0	2	2	6	5	1
FZ1			x			x	x		
FZ2			x				x	x	
FZ3			x			x	x		
FZ4			x				x	x	
FZ5					x		x	x	
FZ6					x			x	x
FZ7		x					x	x	
insgesamt	5	4	4	5	2	4	15	16	5

Unter diesen 20 Fällen waren nur vier „echte“ Neufälle, bei denen zunächst ein Leistungsantrag gestellt wurde. Der große Anteil laufender Leistungsfälle (16) erklärt sich an den Standorten X und Z daraus, dass die Umstellung auf das SGB II Anfang 2006 immer noch nicht bewältigt war: Bei einem großen Teil der Personen, die bei den Fachkräften der Vermittlung oder des Fallmanagements neu vorsprechen, handelt es sich um „unechte“ Neufälle, d.h. um

Personen, die bereits in 2005 Leistungen bezogen, aber erst im Beobachtungszeitraum einen Beratungstermin erhielten; diese Fälle werden im Projekt als „Neufall Aktivierung“ bezeichnet. In Y dagegen bringt der gleiche Sachverhalt die Besonderheiten des ostdeutschen Arbeitsmarkts zum Ausdruck: Die Fluktuation ist gering, Zugänge in Leistung konzentrieren sich auf die Sommermonate nach Ende des Schuljahrs, in denen sich die Schulabgänger arbeitslos melden.

In Y musste in einem Fall die Beobachtung nach dem Erstgespräch abgebrochen werden (dieser Fall ist in den Tabellen bereits nicht mehr enthalten). In einem zweiten Fall (FX6-1) zog der Adressat vor der dritten Vorsprache seine Einwilligung in die Beobachtung zurück.

Da den Fachkräften nicht Bedarfsgemeinschaften, sondern einzelne Personen zugeordnet werden, gibt es in jedem Fall zunächst einen Adressaten oder eine Adressatin. Beobachtet wurden neun Frauen und elf Männer (Tab. 4.2-3) In sechs Fällen lebten diese Personen allein, in den übrigen Fällen in z. Tl. größeren Bedarfsgemeinschaften oder als einzelne Leistungsberechtigte im Haushaltszusammenhang (bei den jungen Erwachsenen in Y ist dies die häufigste Konstellation). Acht der beobachteten Bedarfsgemeinschaften schließen minderjährige unverheiratete Kinder ein, in drei Fällen werden allein erziehende Elternteile beobachtet. In den 20 Bedarfsgemeinschaften lebten zusammen 40 Personen (vgl. hierzu auch Tab. 4.2-4); über die Haushaltsgemeinschaften waren weitere 15 Personen zu berücksichtigen. In X hatten drei der beobachteten Personen einen Migrationshintergrund (eine Aussiedlerin und ein Aussiedler, ein Nichtdeutscher); in Z hatte ein Adressat nicht die deutsche Staatsangehörigkeit.

Tabelle 4.2-3: Beobachtete Personen nach sozioökonomischen Merkmalen

Standort	Fälle	Personen		sozioökonomische Merkmale					
		im Haushalt	in der BG	Geschlecht d. Adressaten/in		allein erziehend	Migrationshintergrund 1)		
				weiblich	männlich		Fälle zus.	nicht Deutsche Pers.	Zugewanderte Pers.
X	8	20	16	4	4	1	3	2	6
Y	5	16	6	1	4	0	0	0	0
Z	7	19	18	4	3	2	1	1	1
insgesamt	20	55	40	9	11	3	4	3	7

Anm.: BG = Bedarfsgemeinschaft. 1) Mindestens ein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft hat einen Migrationshintergrund, d.h. besitzt nicht die deutsche Staatsangehörigkeit und/oder ist zugewandert.

Tabelle 4.2-4: Personen in Beobachtungsfällen (Bedarfsgemeinschaft)

Standort	Alter (nach Altersgruppen)									Geschlecht		Migrationsstatus		
	bis unter 3 J.	3 bis unter 15 J.	15 bis unter 18 J.	18 bis unter 25 J.	25 bis unter 30 J.	30 bis unter 40 J.	40 bis unter 50 J.	50 bis unter 60 J.	60 bis unter 65 J.	weiblich	männlich	dt.	nicht dt.	zugewandert
X	1	5	0	4	2	2	1	1	0	10	6	14	2	6
Y	0	0	0	4	0	1	1	0	0	2	4	6	0	0
Z	0	6	2	1	3	2	1	2	1	10	8	17	1	1
insgesamt	1	11	2	9	5	5	3	3	1	22	18	37	3	7

Unter Gender-Gesichtspunkten ist sowohl das Geschlecht der beobachteten Fachkräfte als auch das der Leistungsberechtigten von Interesse. Dass Frauen unter den Fachkräften in der Mehrzahl waren, dürfte in der Tendenz auch die Zusammensetzung des Personals in den Organisationseinheiten widerspiegeln. Ob Frauen von Frauen oder Männer von Männern beraten und betreut werden, kann z.B. Auswirkungen auf Anerkennung von Teilzeitwünschen oder auf die Einschätzung von Kinderbetreuungsarrangements haben.

Tabelle 4.2-5. Gender-Konstellationen in Beobachtungsfällen

Fälle	Ansprechpartnerin Aktivierung (PAP)	Ansprechpartner Aktivierung (PAP)
Adressatin	FX1-1 / MX1 FX2-1 / MX2 FX4-1 / MX2 FX8-1 / MX3 FZ2-1 / MZ2 FZ3-1 / MZ3 FZ6-1 / MZ6 (FY2-1 / MY2) (FZ2-2 / MZ1) (FZ4-2 / MZ9)	FY2-1 / MY2 FZ5-1 / MZ5 (FBY13-1 / MY3)
Adressat	FX3-1 / MX3 FX5-1 / MX1 FX6-1 / MX3 FX7-1 / MX3 FZ1-1 / MZ1 FZ7-1 / MZ7 (FY3-1 / MY6) (FY4-1 / MY4) (FY4-1 / MY6)	FY3-1 / MY2 FY4-1 / MY4 FY5-1 / MY3 FY13-1 / MY3 FZ4-1 / MZ4 (FZ1-1 / MZ14)

Dargestellt werden zunächst die Zuordnungen zwischen Adressat/in und Ansprechperson. In Klammern werden auch weitere Konstellationen ausgewiesen, die sich in der weiteren Fallbearbeitung ergaben.

Tab. 4.2-5 zeigt die beobachteten Konstellationen. Sieben Adressatinnen, darunter alle drei alleinerziehenden Frauen (FX1-1, FZ3-1, FZ6-1) hatten eine persönliche Ansprechpartnerin; nur zwei Frauen hatten mit einem Vermittler oder Fallmanager zu tun. Sechs Adressaten wurden von einer Vermittlerin oder Fallmanagerin, fünf von einer männlichen Fachkraft betreut.

4.3 Fallbeobachtung – Methode und Probleme

4.3.1 Zur Methode der Fallbeobachtung

Fallbeobachtung umfasst nach dem methodischen Anspruch dieser Studie neben einem fallzentrierten Blick auf die Geschäftsprozesse und Organisationsbedingungen vier Informationszugänge:

- nichtteilnehmende Beobachtung möglichst vieler Vorsprachen der beobachteten Personen bei ihren Ansprechpersonen in der Aktivierung und in der Leistungssachbearbeitung; Tonaufzeichnung² und Transkription dieser Gespräche;
- nichtteilnehmende Begleitung der beobachteten Personen bei Kontakten mit fallbeteiligten Dritten, etwa externen Beratungsträgern, beim Zugang in Maßnahmen usw.;
- Interviews mit den beobachteten Fachkräften und Leistungsberechtigten, die aufgezeichnet und transkribiert werden, und zwar
 - o nachgehende Interviews (Nachgespräche) mit beiden Beteiligten im Anschluss an beobachtete Vorsprachen,
 - o wenigstens ein ausführliches teilstandardisiertes Interview mit den Beteiligten (Leitfäden siehe Anhangband, Anhänge A4 und A5);
- Nutzung von freigegebenen Aktenvermerken, Bearbeitungsvermerken, E-Mails und persönlichen oder telefonischen Auskünften zur Rekonstruktion des Fallgeschehens zwischen Vorsprachen.

Hospitationen in den Organisationseinheiten und Interviews mit Führungskräften und Expertinnen ergänzen diese fallbezogenen Informationszugänge.

Da das gesamte Fallgeschehen wesentlich durch die Gespräche zwischen Adressatin und Fachkraft organisiert und gesteuert wird, bilden die Vorsprachen die wichtigste Informationsgrundlage. Sie werden nach Möglichkeit ergänzt durch Nachgespräche, die mit den Ge-

² Nach strengen gesprächsanalytischen Maßstäben wären eigentlich Videoaufzeichnungen notwendig; dies würde aber die Gesprächssituation so schwer belasten, dass darauf von vornherein verzichtet wurde.

sprächspartnerinnen getrennt geführt werden und in denen diese das gerade erlebte Gespräch aus ihrer Sicht kommentieren und reflektieren.

Um die vergleichsweise seltenen Vorsprachen in den Rahmen des Organisationshandelns der SGB-II-Träger sowie der Lebensführung, der Arbeitssuche und der sonstigen Ereignisse im Leben der Leistungsberechtigten einordnen zu können, wurden mit Fachkräften und Adressatinnen Informationsabsprachen getroffen:

- Die Fachkräfte wurden gebeten, bei jedem fallbezogenen Vorgang (etwa Einladungen zu Vorsprachen, Gesprächen und Telefonaten, Einträgen in IT-Verfahren wie CoArb und VerBIS) das Beobachtungsteam durch eine E-Mail zu unterrichten. Blieben diese aus, erkundigten sich die Beobachtungsteams in gewissen Abständen nach dem Stand der Fallbearbeitung.
- Die beobachteten Leistungsberechtigten wurden gebeten, Ereignisse und Aktivitäten telefonisch mitzuteilen. Insbesondere wenn sie beabsichtigten, aus aktuellem Anlass ohne Termin vorzusprechen, sollten sie dies vorher mitteilen, um ggf. eine Beobachtung zu ermöglichen. Um diesen Kontakt zu ermöglichen, wurden ihnen technische Hilfen angeboten (z.B. Überlassung eines Mobiltelefons oder einer Telefonkarte).

4.3.2 Probleme der Fallbeobachtung

Zwar ist Beobachtung unvermeidlich unvollständig, doch die methodische Aufgabe besteht natürlich darin, Beobachtungslücken zu minimieren. Gleiches gilt für den unvermeidlichen Einfluss der Beobachtung auf das Fallgeschehen. Drei Arten von Problemen sind bei der Fallbeobachtung zu bearbeiten: Zugangsprobleme, praktische Probleme und Beziehungsprobleme.

Das Problem des Zugangs zu den „Passiven Leisterinnen“ (PL) konnte in dieser Konzeptstudie nicht wirklich gelöst werden. An den beobachteten Standorten waren Leistungssachbearbeitung und Aktivierung streng arbeitsteilig organisiert, d.h. die Leistungsberechtigten hatten zwei Ansprechpersonen. Die Beobachtung war aber zunächst nur mit den Fachkräften aus Vermittlung und Fallmanagement abgesprochen. Nur ausnahmsweise gelang es in X, nach Beginn der Beobachtung die im Einzelfall zuständige PL einzubeziehen, also auch Vorsprachen bei ihr zu beobachten. Da die Leistungsberechtigten den PL nach anderen Kriterien zugeordnet werden als den Fachkräften der Aktivierung, hätte fallbezogener Zugang zu diesem Leistungsbereich vorausgesetzt, dass sich eine größere Zahl von PL vorab zur Beteiligung bereit erklärt. Das methodische Problem der unbeobachteten Leistungssachbearbeitung wiegt umso schwerer, als die Leistungsberechtigten zu ihren PL oft häufigeren Kontakt hatten als zu

ihren „aktivierenden“ Ansprechpersonen, diese Kontakte die Lebenslage der Adressatinnen unmittelbar berührten und das unabgestimmte Handeln beider Fachkräfte in einigen Fällen das Fallgeschehen stark bestimmte.

Zugangsprobleme stellen sich auch bei Kontakten mit fallbeteiligten Dritten im Fallverlauf. Diese sind nicht vorab in Absprachen zur Fallbeobachtung einbezogen. Beratungen bei Dritten oder Zugänge in Maßnahmen lassen sich also – von den praktischen Problemen der Terminierung abgesehen – nur dann realisieren, wenn die Einwilligung der beteiligten Personen noch kurzfristig eingeholt werden kann. Hier waren Tonaufzeichnungen nur ausnahmsweise möglich.

Praktische Probleme ergeben sich, von technischen Pannen wie streikenden Aufnahmegegeräten abgesehen, vor allem bei der Terminierung von Gesprächen und Aktivitäten. Zum einen können die Fachkräfte bei Terminverabredungen nur in Grenzen auf die zeitliche Verfügbarkeit der Beobachtungsteams Rücksicht nehmen. Zum anderen kommen Termine und Kontakte im Fallverlauf auch kurzfristig oder spontan zustande, oder verabredete Gespräche fallen aus und müssen kurzfristig nachgeholt werden. Um Beobachtungsausfälle aufgrund von Terminproblemen zu minimieren, waren für das Projekt Zweierteams gebildet worden, in denen wechselseitige Vertretung möglich war. Auch waren die einbezogenen Organisationseinheiten nicht zuletzt nach der Nähe zu den Wohnorten der Teilteams ausgewählt worden. Trotzdem blieben eine Reihe von Vorsprachen in den einbezogenen Fällen unbeobachtet.

Als besonderes Problem erwies sich in Y, dass dort Vorsprachen ohne Termin üblich sind und selbst terminierte Gespräche oft früher als verabredet begannen, so dass viele Beobachtungen abgeschnitten (linkszensiert) waren. („Wenn wir zehn Minuten *vor* dem Termin kommen, laufen die Gespräche schon.“) Zu einer Zensurierung der beobachteten Vorsprachen kam es auch in X, hier aber aufgrund der räumlichen Bedingungen: Die Adressatinnen mussten vom Empfang bis zu den Büros der Fachkräfte oft weite Wege zurücklegen, und wenn die Beobachterin oder der Beobachter im Büro warteten, „verpassten“ sie informelle Gesprächsteile.

Vor allem die methodisch so wichtigen Nachgespräche fallen oft Termin- und Raumproblemen zum Opfer: Nicht immer kann die eine Gesprächspartei das Ende des ersten Nachgesprächs abwarten, und nicht immer ist ein geeigneter, abgeschlossener Raum für solche Gespräche verfügbar. Das Ende der Vorsprachen wurde oft durch Absprachen darüber bestimmt, wie diese Probleme organisatorisch gelöst werden konnten, so dass die sonst zu erwartende Verabschiedung „ausfiel“. Raumfragen beeinflussen die Beobachtung auch in anderer Hinsicht: In sehr beengten Büros fiel es den Gesprächsparteien schwerer, die Anwesenheit einer mithörenden dritten Person zu vergessen bzw. zu bewältigen.

Beziehungsprobleme können zwar im Extremfall die Vollständigkeit gefährden. Vor allem aber beeinflussen sie das beobachtete Geschehen. Die Beobachtung war als „nichtteilnehmend“ konzipiert, d.h. Adressatinnen und Fachkräften war angekündigt worden, dass die Beobachtungsteams das Fallgeschehen während des Beobachtungszeitraums nicht kommentieren oder bewerten würden. Praktisch jedoch verläuft zwischen Teilnahme und Nichtteilnahme eine offene Grenze; ungewollte Einflussnahmen auf den Verlauf können bestenfalls methodisch kontrolliert, jedoch nie gänzlich vermieden werden.

Ein erstes praktisches Beziehungsproblem ergibt sich aus dem Versuch, in einem Gespräch, das noch dazu oft unter beengten Verhältnissen zu führen ist, unbeteiligt zu beobachten. Es kam immer wieder vor, dass beide Gesprächsparteien den Beobachter oder die Beobachterin erwähnten oder ansprachen – zumal wenn diese oder dieser in ihrem Blickfeld saß. Nicht immer war es möglich, sich „in Notizen zu vergraben“ oder durch beharrliches Schweigen oder stummes Bejahen den Kontakt zu verweigern – zumal am Gesprächsende, wenn praktische Dinge zu regeln waren. Insbesondere bei längeren Gesprächspausen – etwa während die Fachkraft mit Eingaben am PC beschäftigt war – ging es allenfalls darum, die unvermeidliche Konversation möglichst unverfänglich zu gestalten, um den weiteren Gesprächsverlauf nicht zu beeinflussen. Ein Beziehungsproblem anderer Art entstand in Y bei der Beobachtung der Interaktion zwischen einem Vermittler und einem Adressaten, die als Nachbarn miteinander bekannt waren: Beide verhielten sich so befangen, dass die Beobachtung des Falls abgebrochen werden musste.

Im Verlauf der Beobachtung gewannen Beziehungsaspekte der Beobachtung gegenüber Fachkräften und Adressatinnen an Bedeutung:

- Je mehr Gesprächskontakte auch außerhalb der Vorsprachen zustande kamen, etwa bei der Begleitung zu Fallbeteiligten oder zu Maßnahmen, desto enger wurde der Kontakt zwischen Beobachtungsteam und Adressatin oder Adressat. Eine Begleitung der Leistungsberechtigten ohne Kommunikation – etwa während Wartezeiten oder auf gemeinsamen Wegen – ist undenkbar. Damit entstanden für die Adressatinnen Gelegenheiten zur Nachfrage und zur Anmeldung von Beratungs- oder Unterstützungsbedarf. Wenigstens in einem Fall (FX7-1) zählte das Beobachtungsteam zu den wenigen Personen, zu denen der Adressat überhaupt einen regelmäßigen persönlichen Gesprächskontakt hatte. Gefragt waren hier Formen der Zurückhaltung, die das für die Beobachtung erforderliche Vertrauen in die Integrität der Beobachtungsperson nicht gefährdeten. Hätte die Beobachtung länger fortgesetzt werden können, so hätte in einigen Fällen eine der beiden Parteien versuchen können, das Beobachtungsteams „strategisch“ in das Fallgeschehen einzubauen. Bei der Ent-

scheidung von FX6-1, die Beobachtung abubrechen, spielte möglicherweise die Einsicht eine Rolle, dass er sich in der beobachteten Gesprächssituation anders verhielt, als er es bei einer Vorsprache unter vier Augen getan hätte.

- Auch zu den Fachkräften entstand durch die Präsenz im Fall, durch den regelmäßigen Informationskontakt und durch gemeinsame Bewältigung der praktischen Beobachtungsprobleme ein Vertrauensverhältnis, in dem diese nicht nur ihre Fallsicht, sondern auch in ihrer Organisation kontroverse Einschätzungen mitteilten. Gleichzeitig gewannen die Beobachtungsteams durch ihre eigenen Kontakte zu den Adressatinnen gegenüber den Fachkräften einen Informationsvorsprung.

Schließlich werden die Beobachterinnen in der Fallbearbeitung mit Situationen konfrontiert, in denen es ihnen schwer fällt, sich persönlich oder fachlich unbeteiligt zu verhalten. Nicht zu intervenieren und dabei nicht gleichgültig zu erscheinen, verlangt immer wieder eine bewusste Reflexion der Beobachtungsrolle. Dabei kam es nur ausnahmsweise zu Grenzüberschreitungen, und keine war so gewichtig, dass sie Grund zum Abbruch der Beobachtung gegeben hätten. (Vgl. hierzu aber 7.3.)

4.4 Das realisierte Beobachtungsmaterial

Von Mitte Januar bis Anfang Juni 2006 in den drei Organisationseinheiten in den Beobachtungsfällen 49 Vorsprachen beobachtet; hinzu kamen vier Einzelbeobachtungen. Wie aus Tab. 4.2-6 ersichtlich, konnten deutlich weniger Nachgespräche mit den Adressatinnen geführt werden (32) als mit den Fachkräften (41). Beobachtungen bei Fallbeteiligten (etwa Maßnahmeträgern) gelangen in X und Y. (Ein Gespräch von FZ1-1 mit einer Fachkraft des Arbeitgeberservice wurde als Vorsprache gezählt, vgl. Anhangband: B14.)

Mit allen persönlichen Ansprechpartnerinnen aus der „Aktivierung“ wurden leitfadengestützte Interviews geführt (Leitfaden siehe Anhangband: A5). Da in diesen Gesprächen sowohl fallübergreifende als auch fallbezogene Fragen, z. Tl. zu mehreren Beobachtungsfällen, zur Sprache kamen, sind diese Interviews in Tab. 4.2-6 nicht bestimmten Fällen zugeordnet. Die Tabelle weist auch Interviews mit Fach- bzw. Leitungskräften aus, die nicht in Beobachtungsfälle einbezogen waren. Insgesamt wurden 22 Fachkräfteinterviews, 11 Interviews mit Expertinnen und drei Interviews mit externen Fallbeteiligten realisiert. Mit 16 der 20 Adressatinnen kam ein halbstandardisiertes Interview zustande (Leitfaden siehe Anhangband: A4).

4.5 Dokumentation und Auswertung

Projektinterne Instrumente der Dokumentation sind Gesprächstranskripte, Interviewprotokolle, Aktennotizen und Falltagebücher.

Die beobachteten Vorsprachen und Nachgespräche wurden anhand der elektronischen Tonaufzeichnungen wörtlich transkribiert. Nach vereinfachten Transkriptionsvorschriften wurden insbesondere Gesprächspausen, Überschneidungen und unverstandene Äußerungen gekennzeichnet. Die korrigierten Transkripte wurden nach einheitlichen Regeln vollständig anonymisiert, so dass Beispielsequenzen ohne Gefahr einer Reidentifikation angeführt werden können.

Tabelle 4.2-6: Erhobenes Gesprächsmaterial

Standort / Fall	Interviews				Vorsprachen / Gespräche				
	mit Expert/inn/en	mit Fachkräften	Adressat/inn/en	Fallbeteiligte	„Aktivierung“ SGB-II-Träger	Nachgespräche		bei Fallbeteiligten	p pen gespräche
						mit Adressa/inn/en	mit Fachkräften		
X zus.	3	5	6	2	27	16	21	4	1
FX1			1		3	1	2		
FX2			1		4	3	4		
FX3			1		3	1	3	1	
FX4					3	3	3		
FX5			1	2	3	3	3	1	
FX6					2	1	2		
FX7			1		3	3	3	2	1
FX8			1		3 [#]	1	1		
Einzelbeob.					3				
Y zus.	6	10	6	1	10	5	5	3	5
FY2			1		2	1	1		2
FY3			1	1	4	2	1	1	1
FY4			1		1	0	1		2
FY5			1		2	1	1	1	
FY13			2		0	*	1	1	
Einzelbeob.					1	1			
Z zus.	2	7	4	0	16	11	15	0	0
FZ1					3	2	3		
FZ2			1		3	1	3		
FZ3			1		2	3	2		
FZ4					3	2	3		
FZ5			1		1		1		
FZ6					2	1	1		
FZ7			1		2	2	2		
insgesamt	11	22	16	3	53	32	41	7	6

Anm. zu einzelnen Fällen: #) Enthalten ist eine Vorsprache bei der passiven Leisterin. *) Adressat erschien nicht zu Vorsprachen (ein Hausbesuch des Fallmanagers).

Die geführten Interviews wurden gleichfalls vollständig verschriftlicht, allerdings aus Zeitgründen ohne vereinheitlichte Transkriptionsregeln. Über den Verlauf jedes Beobachtungs-

falls wurde ein Falltagebuch geführt, in dem die Beobachtungsteams alle Ereignisse, Interaktionen und Interventionen mit Datum festzuhalten hatten. In die Falltagebücher gingen neben Informationen aus Gesprächen und Telefonaten auch Inhalte aus Aktenvermerken und Einträgen in IT-Verfahren ein; letztere wurden von den Fachkräften teils per E-Mail, teils als Ausdrücke mitgeteilt.

Da der größte Teil der sehr knappen Untersuchungszeit für die Beobachtung, Erhebung und Transkription des Materials eingesetzt wurde, konnte die Auswertung erst im Juni 2006 beginnen. Es lag nahe, die für Auswertungen verfügbare Zeit zunächst auf eine möglichst vollständige Beschreibung der beobachteten Fallbearbeitung zu verwenden, die relativ rasch geleistet werden konnte. Eine deskriptive Vorgehensweise schien aber auch angemessen, um die neuen, empirisch weitgehend unerforschten Dienstleistungsprozesse bei SGB-II-Trägern zunächst für Wissenschaftlerinnen, Fach- und Leitungskräften, Adressatinnen und politische Entscheiderinnen gleichermaßen nachvollziehbar zu dokumentieren.

Das Material wurde in einem mehrstufigen Verfahren ausgewertet. Zunächst erstellten die drei Beobachtungsteams zu den von ihnen transkribierten Vorsprachen ‚Gesprächsinventare‘. In einem zweiten Schritt wurden die inventarisierten Gespräche und der im Falltagebuch dokumentierte Verlauf für jeden Fall zu einem Beobachtungsprotokoll verdichtet.

Jedes Beobachtungsprotokoll beginnt mit Informationen zur Ausgangssituation und zur persönlichen Vorgeschichte des Leistungsbezugs. Daran schließen sich Informationen zum Zugang in den Leistungsbezug und (bei laufenden Leistungsfällen) zur bisherigen Fallbearbeitung vor Beginn der Beobachtung an. Diese Darstellungen greifen auch auf Informationen aus den Interviews zurück, die mit den Adressatinnen geführt wurden. Eine ausführliche Chronologie stellt die datierbaren Interaktionen zwischen den Leistungsberechtigten und den Fachkräften bzw. beteiligten Dritten dar; unter Rückgriff auf die Gesprächsinventare fasst sie den Verlauf der beobachteten Vorsprachen zusammen. Das Protokoll endet mit einer stärker interpretativen Beschreibung der Probleme, die im Fallverlauf angemeldet bzw. bearbeitet wurden, der vereinbarten Ziele und wahrgenommenen Zielkonflikte zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten sowie der möglicherweise beobachteten Ergebnisse. Abschließend bewerten die Beobachtungsteams den Fallverlauf aus ihrer Sicht. Die Beobachtungsprotokolle wurden so angelegt, dass interessierte Dritte die vorgeschlagene Interpretation des Fallgeschehens nachvollziehen, das chronologisch angeordnete Material aber auch für eigene Fragestellungen nutzen können. Sie werden im Anhangband zu diesem Bericht vollständig dokumentiert (Anhänge B1 bis B20).

Die wichtigen Ergebnisse dieses zweiten Auswertungsschritts zu Kontaktdichte, Problemstruktur, Eingliederungsvereinbarungen und Sanktionen sowie zu den Fallbeteiligten sind in Kapitel 5 fallübergreifend dargestellt.

In einem dritten Auswertungsschritt, der aus Zeitgründen nur begonnen, jedoch nicht abgeschlossen werden konnte, wurden Kategorien für eine inhaltsanalytische Kodierung der Vorsprachen und Interviews diskutiert und erprobt. Die Zwischenergebnisse dieses Analyse-schritts werden in Kapitel 6 dieses Berichts erörtert; dort finden sich auch Hinweise zur methodischen Einordnung der Vorgehensweise.

5. Fälle und Fallbearbeitung im Verlauf

5.1 Beobachtungsfälle

Bevor in diesem und im folgenden Kapitel das Geschehen in den beobachteten Fällen nach SGB II näher erörtert werden, sollen die in diesem Projekt begleiteten Leistungsberechtigten auf den folgenden Seiten kurz vorgestellt werden. Mehr Informationen über ihren biographischen Hintergrund und ausführliche Beobachtungsprotokolle zu diesen Fällen finden sich im Anhangband (Anhänge B1 bis B20). Gerade weil mit diesen Beobachtungen Leistungsprozesse Gesichter bekommen, ist daran zu erinnern, was der Gegenstand dieser Studie war: Es ging nicht darum, wie diese 20 Personen und Bedarfsgemeinschaften ihr Leben mit „Hartz IV“ bewältigen, und die protokollierten Beobachtungen erheben nicht den Anspruch, ihre Lebensverläufe zu rekonstruieren und ihrer Lebenslage vollständig gerecht zu werden. Zu beobachten war vielmehr, wie in diesen Fällen professionelle soziale Dienstleistungen erbracht wurden, wie sich Fachkräfte, Leistungsberechtigte und beteiligte Dritte dabei begegneten und wie sie die gesetzlichen Vorgaben der Grundsicherung für Erwerbsfähige und die gesellschaftlichen und organisatorischen Bedingungen an den drei einbezogenen Standorten bewältigten.

FX1-1: „Sie sind ein absoluter Glückspilz!“

FX1-1, eine 21-jährige junge Alleinerziehende mit einer dreijährigen Tochter, hat wegen ihrer frühen Schwangerschaft nur den Hauptschulabschluss Klasse 9 erreicht. Zu Beobachtungsbeginn ist sie in einem Altenheim in einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt. Schon seit der Schulzeit will sie Altenpflegerin werden und schafft es im Projektverlauf trotz einer persönlichen Krise mit viel Glück und ohne weitere Hilfe durch das Fallmanagement des SGB-II-Trägers, einen Schulplatz an einer Fachschule zu bekommen, wo sie ab August 2006 ihren Realschulabschluss nachholen wird.

FX2-1: „Ich schaffe das ganz gut. Aber es ist schon nicht so einfach.“

Die 19-jährige Abiturientin FX2-1 spielt Geige und Klavier und bewirbt sich zu Beginn der Beobachtung um einen Studienplatz als Sonderschullehrerin (Hauptfach Musik) oder als Musiktherapeutin. Der SGB-II-Träger übernimmt die Fahrtkosten zu den ersten Vorspielterminen. Nachdem FX2-1 eine Studienplatzzusage erhalten hat, fällt für die Vermittlerin die Fördermöglichkeit für Suchhilfen weg. Statt dessen erwartet sie, dass FX2-1 ihre Hilfebedürftigkeit während der Zeit bis zum Studienbeginn durch die Annahme eines Minijobs verringert. Der Plan kollidiert allerdings mit dem Vorhaben von FX2-1, diese Zeit für weitere Bewer-

bungen, Praktika oder ehrenamtliche Hospitationen in therapeutischen Einrichtungen zu nutzen.

FX3-1: „Ganz ehrlich, ADR-Schein und ich hab’n Job.“

Die Bedarfsgemeinschaft besteht aus FX3-1 (36), seiner Lebensgefährtin (27), die halbtags als Zustellerin bei der Post arbeitet, und den beiden gemeinsamen Kindern (5 und 3 Jahre). Während sich für FX3-1 durch die Unterstützung seiner Fallmanagerin berufliche Perspektiven auf tun – sie fördert den Wiedererwerb eines ADR-Scheins und versorgt ihn regelmäßig mit Stellenangeboten – bleibt die Überschuldung der Familie unbearbeitet, die im beobachteten Verlauf nicht nur als gravierendes Vermittlungshemmnis hervortritt, sondern auch die Wohnung der Familie gefährdet. Einen vereinbarten Termin zur Infoveranstaltung bei der Schuldnerberatung nimmt FX3-1 nicht wahr, Mietrückstände können nicht beseitigt werden.

FX4-1: „Ich will da nicht mehr hin, ich gehe da nicht mehr hin.“

FX4-1 ist 20 Jahre alt. Die junge Aussiedlerin kann mit ihrem Schulabschluss (Fachoberschulreife) ihren Berufswunsch – Zahntechnikerin – nicht realisieren und will statt dessen Zahnarthelferin werden. In einer sechsmonatigen Maßnahme soll sie Unterstützung bei Bewerbungen und der Suche nach einem Ausbildungsplatz erhalten. Fünf Wochen nach dem erfolgreichen Start und ersten sehr positiven Rückmeldungen kommt es zu wiederholten Fehlzeiten. Die Vermittlerin stimmt einem Maßnahmeabbruch aber nicht zu, da der Träger die Konzeption inzwischen verändert habe. Weitere Fehlzeiten führen schließlich dreieinhalb Monate nach Beginn der Maßnahme zum Abbruch und einer 100-%-Sanktion.

FX5-1: „Bis jetzt hab’ ich ganz alleine gemacht.“

Vier Jahre nach seiner Übersiedelung nach Deutschland schaffte FX5-1 den Hauptschulabschluss Klasse 10. Danach lebte er noch einmal für ein Jahr in Kirgisien, bevor er in den Haushalt der Mutter und seines kleinen Bruders zurückkehrte. Um ihm die Möglichkeit zu einer beruflichen Qualifizierung zu geben, vor allem aber zur Überprüfung seiner Motivation verpflichtet die Fallmanagerin den 21-Jährigen in ein Kantinenprojekt – unnötig, wie sich zeigt, denn er erweist sich als hochmotiviert, „Spitzenkoch“ zu werden. Über ein erfolgreiches Praktikum in einem italienischen Lokal, bei dessen Anbahnung die Maßnahmebetreuerin behilflich ist, erhält er ab August 2006 einen Ausbildungsplatz als Koch.

FX6-1: „Wir drehen uns im Kreis.“

FX6-1 ist 33 Jahre alt, stammt aus dem Libanon und ist seit neun Jahren arbeitslos. Er bildet zusammen mit seiner Ehefrau (25) und den drei Kindern im Alter von eins, fünf und sechs eine Bedarfsgemeinschaft. Zu Beobachtungsbeginn glaubt er, ein LKW-Führerschein könne seine beruflichen Chancen am ehesten erhöhen, Hilfe brauche er auch bei der Rechtschreibung. Seine Fallmanagerin verpflichtet ihn gegen seinen Wunsch in ein zweiwöchiges Bewerbungstraining. Da FX6-1 nach Ende der Maßnahme weder Lebenslauf noch ein Bewerbungsschreiben vorlegen kann, setzt ihm die Fallmanagerin eine Frist, um die Unterlagen nachzureichen. Außerdem wird er zum Nachweis von fünf Bewerbungen bei Zeitarbeitsfirmen verpflichtet.

FX7-1: „Froh, dass überhaupt irgendwo mal was geschieht“

Wegen seiner Suchterkrankung – er trinkt – hat der 52-jährige Datenverarbeitungskaufmann FX7-1 schon zwei Stellen und 2004 auch die Wohnung verloren. Aus der Räumung existieren Schulden. Sozial isoliert, ‚genießt‘ er Außenkontakte wie die Gespräche mit der Fallmanagerin, die ihn in ein zweiwöchiges Bewerbertraining vermittelt und den Kontakt zur Schuldnerberatung herstellt. Eine Regulierung der Schulden ist aus Sicht der Beraterin nicht möglich, sie empfiehlt statt dessen eine Privatinsolvenz (14 Monate Wartezeit). Zum Ende der Beobachtung wartet FX7-1 dringlich darauf, dass als Einstieg in eine Beschäftigung eine geeignete Arbeitsgelegenheit frei wird; wie lange das noch dauern wird, ist nicht klar.

FX8-1: „Ich möchte gerne mitkriegen, dass Sie sich bewerben.“

FX8-1 ist Mitte 40 und lebt mit ihrem erwachsenen Sohn zusammen. Sie war zeitlebens selbstständige Gastwirtin, ist nun aber schon seit vier Jahren arbeitslos. Im Fallverlauf geraten die Anforderungen der passiven Leisterin (Senkung der Wohnkosten) und der neuen Fallmanagerin in Konflikt. Diese vermittelt sie in ein zweiwöchiges Bewerbungstraining, an dem FX8-1 nicht teilnimmt, weil sie parallel dazu Verhandlungen über eine andere Wohnung führt. Die Fallmanagerin akzeptiert ihre Begründung ‚ausnahmsweise‘ und verzichtet auf eine Sanktion. Als ihr Sohn überraschend den Auszug ankündigt, beschließt FX8-1, zu ihrer Schwester in eine andere Stadt zu ziehen und gemeinsam mit dieser einen Kiosk aufzumachen.

FY2-1: „Aber Ein-Euro-Job..., ich hätte gerne eine richtige Arbeit.“

Nach Abschluss ihrer Ausbildung in einer überbetrieblichen Ausbildungsstätte wurde FY2-1 arbeitslos. Der Arbeitsvermittler hält die Bürokauffrau nach Akteneinsicht für gut vermittel-

bar. Er schaltet den Jobagenten für sie und veranlasst ihre Teilnahme an einem dreimonatigen Zusatzjob. Unterstützt von den Eltern, bei denen sie lebt, akquiriert FY2-1 gleichzeitig einen Praktikumsplatz in einem Hotel in Bayern (dessen Betreiber bei der ARGE allerdings in Verdacht steht, solche Praktika als Personalreserve zu missbrauchen) und erreicht, für die Dauer der Erprobung von der Maßnahme freigestellt zu werden. Zwar zerschlägt sich dieses Jobangebot, doch hat die aktive junge Frau bei Maßnahmeende konkrete Arbeit in Aussicht: Diesmal sucht eine neugegründeten Firma in Y eine Mitarbeiterin fürs Personalbüro und will sie einstellen.

FY3-1: „Nun machen Sie mir aber ein bisschen Angst.“

Der arbeitslose junge Maler (21 Jahre alt) wohnt zu Beginn der Beobachtung bei der Mutter, denkt aber darüber nach, mit seiner schwangeren Freundin zusammenzuziehen. Dem Vermittler muss er regelmäßige Bewerbungsbemühungen nachweisen. Auf einen nicht erbrachten Bewerbungsnachweis folgt eine ‚Heilungschance‘: Anhand der häuslichen Telefonrechnungen soll er den Kontakt zu einem Arbeitgeber belegen. Da er diesen Nachweis nicht führt, verhängt der Vermittler eine 100-%-Kürzung. Parallel wird FY3-1 in eine Arbeitsgelegenheit zugewiesen. Solange er dort eine Mehraufwandsentschädigung erhält, ist er nicht auf Lebensmittelgutscheine angewiesen. Deshalb will er auch eine Verlängerung der Maßnahme beantragen.

FY4-1: „Wär nicht schlecht, wenn’s ein Ein-Euro-Job wär.“

FY4-1 ist lernbehindert, hat aber eine überbetriebliche Ausbildung zum Holzbearbeiter erfolgreich abgeschlossen. Er wohnt noch bei den Eltern. Im beobachteten Zeitraum wird er zum dritten Mal seit Beginn des Alg-II-Bezugs in eine Maßnahme zugewiesen: diesmal ist es eine dreimonatige Arbeitsgelegenheit. Obwohl er sich dort bewährt, sieht niemand außer der Maßnahmebetreuerin am weitgehend verschlossenen Arbeitsmarkt eine Chance für den jungen Mann. Nach Ende der Arbeitsgelegenheit muss er erneut monatliche Bewerbungsbemühungen nachweisen.

FY5-1: „Arbeitslos, bin Hartz 4, drüber reden, reden, reden.“

Nach dem Tod der Mutter blieb FY5-1 und seinem Bruder das Haus, in dem die drei zusammen wohnten. An den Westeigentümer zahlen sie keine Miete und halten dafür den Hof in Ordnung. Stromrechnungen beglichen sie aber nicht, und inzwischen sind Schulden in Höhe von €2.000 aufgelaufen. Der Fallmanager vermittelt einen Termin bei der Schuldnerberatung. Außerdem sucht er nach Möglichkeiten, das Einkommen des 38-jährigen Landmaschinen-

schlossers und Bauhelfers zu erhöhen, damit dieser seine Schulden regulieren kann. Obwohl FX5-1 aus seiner Sicht am Arbeitsmarkt nicht einmal als Hilfsarbeiter Chancen habe, fasst der Fallmanager für seinen Kunden, der bereits seit 1990 überwiegend arbeitslos ist, eine Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante ins Auge.

FY13: „Mehr Druck vom Arbeitsamt“

Es war die Mutter von FY13-1, die sich mit der Bitte um Unterstützung an die ARGE Y wandte und die Überleitung ihres 17-jährigen Sohnes ins Fallmanagement veranlasste. Schon früher war das Jugendamt in der Familie tätig gewesen. FY13-1 hat die Schule mit der Klasse 9 beendet und eine Berufsvorbereitung abgebrochen. Gegen den Widerstand der Beteiligten, aber mit deren Duldung hat er inzwischen erreicht, dass er bei seiner Freundin wohnen darf. Im beobachteten Zeitraum muss FY13-1 sich einer Hüftoperation unterziehen, so dass es lediglich einen einzigen Kontakt des Vaters zum Fallmanager gibt. Dieser beabsichtigt, im weiteren Verlauf – vor allem wegen des regelmäßigen Konsums weicher Drogen – die Erwerbsfähigkeit von FY13-1 überprüfen zu lassen.

FZ1: „Ich bin ein bisschen dabei zu überleben.“

Im Jahr vor dem Alg-II-Bezug war der 29-jährige FZ1-1 zeitweilig wohnungslos und ohne Einkommen. Er lebte von Gelegenheitsjobs, Freunde halfen. FZ1-1 verfügt über Erfahrungen in der Gastronomie, und auch eine Ausbildung ist zu Beginn der Fallbearbeitung im Gespräch. FZ1-1 nimmt aber mehrere Termine, einen ‚Gutschein‘ zur Erstellung seines Lebenslaufs im Bewerberzentrum des SGB-II-Trägers einzulösen, nicht wahr. Zur Verbesserung seiner finanziellen Situation schlägt die Vermittlerin eine zweiwöchige Trainingsmaßnahme zum Einstieg in befristete Saisonarbeit in einer Fleischfabrik vor. FZ1-1 stimmt zu und macht einen Vertrag mit dem Außendienstmitarbeiter, tritt aber die Maßnahme nicht an und versäumt einen Vorsprachentermin mit Anhörung. Zum Ende der Beobachtungszeit ist er zu einer Vorsprache mit Abschluss einer EinV eingeladen.

FZ2: „Das hat uns schon hart getroffen.“

Ohne eine Ausbildung abgeschlossen zu haben, betrieb FZ2-1 (29) mit ihrem Ex-Mann ein Restaurant. Als 2003 Insolvenz angemeldet werden musste, blieben ihr beachtliche Schulden. Heute lebt sie mit FZ2-2 (33), die als Busfahrerin stundenweise erwerbstätig ist, in einer eingetragenen Lebenspartnerschaft. Zum Haushalt gehören außerdem die vier Kindern der beiden Frauen (drei, fünf, sechs und zehn Jahre). FZ2-1 hat zunächst den Plan, eine Ausbildung als Erzieherin zu machen. Im Laufe der Beratung zeigt sich aber, dass dieses Vorhaben – wie

die Stellensuche überhaupt – vor allem deshalb nicht oder nur eingeschränkt realisierbar ist, weil FZ2-1 sich wegen der Kinderbetreuung nur eine Teilzeittätigkeit am Vormittag vorstellen kann. Zu Beobachtungsende ist eine stundenweise Beschäftigung in der Theaterwäscherei im Gespräch.

FZ3: „Ich werde nicht aufgeben.“

FZ3-1 ist 49 Jahre alt und hat wegen der Erziehung ihrer heute 14- und 16-jährigen Kinder nur kurze Zeit in ihrem Beruf (Erzieherin/Gemeindepädagogin) gearbeitet. Die Alleinerziehende ist stundenweise als Honorarkraft in der Betreuung Suchtkranker tätig. Um ihre Chance auf eine Berufstätigkeit im sozialen Bereich zu verbessern, versucht sie, ihre Vermittlerin dafür zu gewinnen, eine Qualifizierung zur Systemischen Familienberaterin/Therapeutin zu finanzieren. Die lehnt aber teure Weiterbildungsmaßnahmen ab und erwartet von FZ3-1 zunächst eine Ausweitung und Intensivierung ihrer Bewerbungsbemühungen. Die im Fallverlauf beobachteten Initiativbewerbungen führen aber zu keinem positiven Ergebnis. Zum Schluss der Beobachtung steht die Übergabe des Falls in den Geschäftsbereich „50 plus“ bevor.

FZ4: „Er ist ein Kunde von uns, ich habe noch mal nachgefragt.“

FZ4-1 reiste 2001 als Asylbewerber aus Nigeria in die BRD ein. Der 30-Jährige lebt zusammen mit seiner Lebensgefährtin FX4-2 (27), die ihr Studium gerade abgeschlossen hat, und der dreijährigen Tochter in einem Studentenwohnheim. Obwohl er eine befristete Arbeitserlaubnis hat, verzögert die langwierige Klärung des Leistungsanspruchs die Realisierung von Unterstützungsleistungen, die schon frühzeitig erörtert werden (Deutschkurs, Gutschein für Bewerberzentrum). Er wird in eine berufsorientierende Profiling-Maßnahme vermittelt, was der Fachvorgesetzte des Arbeitsvermittlers jedoch storniert. Weil FX4-2 einen Praktikumsplatz bei einer Zeitung findet, endet der Fall überraschend mit dem Wegzug der Familie in eine andere Stadt.

FZ5: „Für die Arbeitsvermittlung existiert sie nicht.“

Zu Beobachtungsbeginn wünscht FZ5-1, die bereits neun Jahre arbeitslos ist, die Vermittlung einer Arbeit, um ihre geringen Rentenansprüche aufzubessern. Es stellt sich jedoch heraus, dass sie – ohne genau um die Folgen zu wissen – 2004 in der Arbeitsagentur eine Erklärung zum erleichterten Bezug nach § 428 SGB III unterzeichnet hat. Die damals 58-Jährige wurde vom Nachweis weiterer Erwerbsbemühungen freigestellt und verpflichtete sich, zum frühestmöglichen Zeitpunkt einen Rentenanspruch zu stellen. Der Arbeitsvermittler recherchiert, dass

diese Erklärung nach wie vor gilt. Es bleibt beim Erstgespräch, ohne dass FZ5-1 bis Beobachtungsende erfährt, dass ihr Fall faktisch ‚geschlossen‘ wurde.

FZ6: Ich gliedere mich selbst ein.“

FZ6-1 ist Ende 50. Nach einer Gründungsberatung eröffnete sie 2001 eine psychosomatische Praxis in Z. Das Einkommen aus der Selbstständigkeit reicht aber nicht aus, um den Lebensunterhalt für sie und den fast volljährigen Sohn zu sichern. Mit der Vermittlerin kommt sie überein, dass eine ergänzende Teilzeittätigkeit im sozialen Bereich das Problem lösen würde. Hierzu überarbeiten die beiden ihre Bewerbungsunterlagen. Der von FZ6-1 gewünschte EDV-Kurs kann nicht gefördert werden. Der Vermittlerin gelingt es aber, den Kontakt zur Geschäftsführerin eines örtlichen Trägers herzustellen, die eine Einstellung plant. Nach Durchsicht der Unterlagen zeigt die sich auch interessiert an FZ6-1; eine Entscheidung hierüber, die u.a. von der Frage einer Arbeitgeber-Förderung abhängt, verzögert sich jedoch.

FZ7: „Standard, das kenne ich alles.“

Nach Z kam der 24-jährige Koch FZ7-1 auf die Empfehlung, die dortige Uni-Mensa stelle Küchenpersonal ein. Er sucht regelmäßig und aktiv nach Arbeit, ohne sich dabei auf seinen erlernten Beruf zu beschränken. Gegenüber der Vermittlerin bringt er auch eine Tätigkeit als Kurierfahrer oder den Erwerb des LKW-Führerscheins ins Gespräch. Während FZ7-1 sich von der Vermittlerin mehr praktische Unterstützung durch konkrete Stellenangebote wünscht, fördert diese die Überarbeitung der Bewerbungsunterlagen und hält eine Kombination aus Stellensuche und Trainingsmaßnahme bzw. Praktikum im einstellenden Betrieb für die erfolgversprechendste Bewerbungsstrategie.

5.2 Kontaktdichte

Abstände zwischen den persönlichen Vorsprachen sind als Maß für die Kontaktdichte zwischen Leistungsberechtigten und Fachkräften üblich. In Tab. 5.2-1 wird diese zeitliche Struktur für den Beobachtungszeitraum dargestellt, beginnend von der ersten beobachteten Vorsprache am 9. Januar 2006 (Fall FX1-1) bis zur letzten erfassten, aber nicht mehr beobachteten Vorsprache am 19. Juni 2006 (Fall FZ1-1).¹ In diesem Zeitraum fanden an den drei Beobachtungsstandorten insgesamt 64 (beobachtete und unbeobachtete) Vorsprachen statt. Die Übersicht ergibt ein heterogenes Bild.

Erstens differiert die Dichte der persönlichen Vorsprachen zwischen den Fällen erheblich: Das Spektrum reicht hier von FY13-1, bei dem im Beobachtungszeitraum aus Krankheitsgründen keine Vorsprache stattfand, bis zu FZ4-1, bei dem bis Ende März insgesamt sechs Vorsprachen stattgefunden haben.

Zweitens reicht die Dauer der beobachteten Gespräche von nur 6 Minuten (Erstgespräch FY4-1) bis zu 74 Minuten (dritte Vorsprache FX7-1).

Drittens fallen die zeitlichen Abstände sowohl zwischen Erst- und Folgegespräch als auch zwischen zwei auf einander folgenden weiteren Vorsprachen sehr unterschiedlich aus: In einem Fall (FX4-1) liegt zwischen Erst- und Folgegespräch ein Tag, in einem anderen (FX6-1) vergehen dazwischen 71 Tage. Und die Abstände zwischen weiteren auf einander folgenden Gesprächen (z.B. zwischen Zweit- und Drittgespräch) betragen teilweise nur wenige Tage (FX6-1, FZ4-1), in anderen Fällen aber auch drei (FZ2-1) oder sogar vier Monate (FZ3-1).

Viertens sind terminierte Vorsprachen mit Einladung die Regel, und in einigen Fällen (z.B. FX1-1, FX2-1, FY5-1) kamen sämtliche Vorsprachen auf Einladung zustande, aber im Einzelfall können Vorsprachen auf Eigeninitiative überwiegen (FZ3-1).

1 Nach projektinterner Absprache sollte die Fallbeobachtung grundsätzlich am 2. Juni 2006, d. h. nach einem Beobachtungszeitraum von ca. 21 Wochen beendet werden. Den einzelnen Beobachtungsteams an den Standorten war aber freigestellt, in Einzelfällen länger zu beobachten, um interessante Entwicklungen noch aufnehmen bzw. vorhandene Empirielücken schließen zu können. Es ist aber nicht gesichert, dass alle Vorsprachen zwischen dem 2.6. und dem 19.6 erfasst werden konnten.

Tab. 5.2-1: Zeitstruktur der Vorsprachen in Vermittlung /Fallmanagement im Beobachtungszeitraum (9.1.2006 bis 19.6.2006)

Standort / Fall	Vorgeschichte			Erste Vorsprache ²			Zweite Vorsprache			Dritte Vorsprache			Vierte Vorsprache			Fünfte Vorsprache		
	Beginn SGB-II-Leistung	Umsteller, Neuantrag, neue BG ¹⁾	Vorsprachen, Profiling, vorgegangen?	Datum	Einladung / Eigeninitiative	so weit beobachtet: Dauer in Min. ³	Datum	Einladung / Eigeninitiative	so weit beobachtet: Dauer in Min. ³	Datum	Einladung / Eigeninitiative	so weit beobachtet: Dauer in Min. ³	Datum	Einladung / Eigeninitiative	so weit beobachtet: Dauer in Min. ³	Datum	Einladung / Eigeninitiative	so weit beobachtet: Dauer in Minuten
X zus.																		
FX1	01.01.05	HLU	3	09.01.06	Einl.	26	14.02.06	Einl.	unb.	06.03.06	Einl.	23	25.04.06	Einl.	25	–	–	–
FX2	01.01.05	HLU	–	20.01.06	Einl.	59	17.02.06	Einl.	30	28.02.06	Einl. ^c	unb.	24.03.06	Einl.	34	31.05.06	Einl.	40
FX3	01.01.05	HLU	1	23.01.06	Einl.	65	09.02.06	Eig.	34	05.05.06	Einl.	56	–	–	–	–	–	–
FX4	01.01.05	HLU	1	23.01.06	Einl.	61	24.01.06	Einl. ^b	unb.	24.03.06	Einl.	31	18.05.06	Einl.	51	–	–	–
FX5	01.10.05	BG	2	23.01.06	Einl.	46	15.03.06	Einl.	15	29.05.06	Einl.	10	–	–	–	–	–	–
FX6	01.01.05	ALHI	–	25.01.06	Einl.	59	06.04.06	Einl.	30	12.04.06	Eig.	unb.	–	–	–	–	–	–
FX7	05.05 ^a	neu	1	03.02.06	Einl.	61	11.04.06	Einl.	69	23.05.06	Einl.	74	–	–	–	–	–	–
FX8	01.01.05	HLU	2	03.02.06	Einl.	ca. 60	07.04.06	Einl.	23	16.06.06	Eig.	unb.	–	–	–	–	–	–
Y ⁴ zus.																		
FY2	01.01.06	neu	nein	23.01.06	Einl.	18	16.03.06	Eig.	unb.	01.06.06	Einl.	11+x	–	–	–	–	–	–
FY3	01.01.05	ALHI	ja	03.02.06	Einl.	22	28.02.06	Einl.	23	27.04.06	Einl.	21	01.06.06	Einl.	20 + x	–	–	–
FY4	01.01.05	ALHI	ja	03.02.06	Einl.	6	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
FY5	01.01.05	ALHI	ja	13.03.06	Einl.	16	23.05.06	Einl.	15	06.06.06	Einl.	unb.	–	–	–	–	–	–
FY13	Juni 05 ^d	ALHI	ja	^e	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Z zus.																		
FZ1	12.01.06	neu	0	16.01.06	Einl.	44	23.02.06	Einl.	30	08.03.06	Einl.	ca. 40	19.06.06	Einl.	unb.	–	–	–
FZ2	01.01.05	HLU	0	17.01.06	Einl.	53	20.02.06	Einl.	51	24.05.06	Einl.	40	–	–	–	–	–	–
FZ3	13.01.06	neu	0	19.01.06	Einl.	ca. 30	24.01.06	Eig.	unb.	01.06.06	Eig.	51	–	–	–	–	–	–
FZ4 ^f	12.01.06	Asyl ^g	0	20.01.06	Einl.	34	06.02.06	Einl.	30	07.02.06	Eig.	unb.	14.02.06	Einl.	56	27.3.06	Eig.	unb.
FZ5	01.01.05	ALHI	0	23.01.06	Einl.	49	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
FZ6	01.01.05		0	24.01.06	Einl.	35	22.02.06	Einl.	50	21.03.06	Einl.	unb.	–	–	–	–	–	–
FZ7	01.10.05	BG	0	09.02.06	Einl.	47	03.03.06	Einl.	51	04.04.06	Einl.	ca. 45	28.04.06	Eig.	unb.	08.06.06	Einl.	unb.

Anm.: 1) HLU = Übergang aus HLU-Bezug zum 1.1.2005, ALHI = Übergang aus Alhi-Bezug zum 1.1.2005; BG = Übergang in eigene Bedarfsgemeinschaft, z.B. mit Erreichen des 18. Lebensjahrs. 2) Erstgespräche bei zuständiger Fachkraft Aktivierung *kursiv*. 3) unb. = unbeobachtete Vorsprache; + x = teilweise unbeobachtet. 4) Zu den Besonderheiten der ARGE Y gehört, dass grundsätzlich die Initiative zu den Vorsprachen von den Adressaten ausgehen soll, tatsächlich aber zu allen Vorsprachen bis auf eine eingeladen wurde. Jedoch kommen die Adressatinnen nicht zur eingeladenen Zeit, sondern individuell bis zu eine Stunde früher (vgl. dazu Kap. 3.3).

Anm. zu einzelnen Fällen: a) bis 12/05 ALHI, dann nichts beantragt und von Vermögen gelebt; nach Räumung mit Hilfe Sozialarbeit in Notunterkunft etwa Mai 2005 Antrag auf ALG II. b) Einladung erfolgte, weil ein Maßnahmenvertrag noch zu unterschreiben war. c) Einladung erfolgte, weil Antrag auf Reisekosten abzuholen war. d) Zunächst Bedarfsgemeinschaft mit Mutter, mit 18. Lebensjahr in 2006 eigene BG; Beginn des Fallmanagements Okt. 2005. e) Statt Vorsprachen Hausbesuche, Gespräche, Telefonate mit Vater, Mutter, Sohn. Beobachtet durch Interviews mit FY13, FbY13-1, MY3. Sohn ist krank geschrieben; keine Handhabe für Einladungen. f) Die Tabelle weist für FZ4-1 nur fünf Gespräche aus; es fand jedoch am 10.3.2006 eine weitere, auf Initiative von FZ4-1 zustande gekommene und unbeobachtete Vorsprache statt. g) FZ4-1 erhielt bis dahin Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz.

Betrachtet man die Verteilung der Fälle nach der Anzahl der persönlichen Vorsprachen innerhalb des Beobachtungszeitraums (Tab. 5.2-2), so zeigt sich, dass im Gros der Fälle (13 von 20 Fällen insgesamt) drei oder vier Vorsprachen stattgefunden haben. Zwischen den Erst- und Zweitgesprächen liegen durchschnittlich 37 Tage. Zwischen den Folgegesprächen liegen dann im Durchschnitt größere Abstände (49 Tage); doch in diesem Punkt unterscheiden sich die Standorte: Während in X der durchschnittliche Abstand zwischen Erst- und Zweit- wie auch zwischen Zweit- und Drittgespräch um 42 Tage liegt, nehmen die Abstände zwischen Folgegesprächen in Y von 50 Tagen auf 67 Tage zu, und in Z verdoppelt sich der Gesprächsabstand von durchschnittlich 24 Tagen (Abstand zwischen Erst- und Zweitgespräch) auf 51 Tage (Abstand Zweit- und Drittgespräch).

Tab. 5.2-2: Fälle nach Anzahl der Vorsprachen und durchschnittlichen Abständen in Tagen

Anzahl Fälle mit....Vorsprachen im Beobachtungszeitraum 9.1.2006 bis 2.6.2006	Standort			
	X	Y	Z	alle
keine Vorsprache	0	0	0	0
eine Vorsprache	0	1	1	2
zwei Vorsprachen	1	1	0	2
drei Vorsprachen	4	1	3	8
vier Vorsprachen	2	1	2	5
fünf Vorsprachen	1	0	0	1
sechs Vorsprachen	0	0	1	1
Durchschnittl. Abstand Erst- und Zweitgespräch in Tagen	42	50	24	37
Durchschnittl. Abstand Zweit- und Drittgespräch in Tagen	43	67	51	49

Da in der kurzen Projektlaufzeit nur eine geringe Zahl von Fällen beobachtet werden konnte und eine planvolle Sample-Bildung nicht möglich war (vgl. oben: 4.1), sollte man von diesen ermittelten Heterogenitäten nur sehr vorsichtig auf unterschiedliche Intensitäten der Fallbearbeitung an den drei Standorten zu schließen versuchen.² Wie die vielen Anmerkungen in Tabelle 5.2-1 zeigen, gibt es in Einzelfällen gut nachvollziehbare Begründungen insbesondere für „Ausreißer“.

Zudem sprechen die Beobachtungsprotokolle im Anhang dafür, Kontaktdichte nicht allein an persönlichen Vorsprachen zu messen. Schriftliche Kontakte (einschließlich E-Mail) und Telefongespräche zwischen Fachkräften und Adressaten, die in der Beobachtung erfasst wurden, spielen in Fällen mit einer geringen Vorsprachedichte mitunter eine gewisse Rolle (z.B. FZ3-1), auch wenn sie das persönliche Gespräch nicht ersetzen. Zu berücksichtigen ist auch,

2 Im Einzelfall kann es auch zu Beobachtungseffekte gekommen sein: Etwa wenn Fachkräfte einzelne Termine für Zweit- oder Folgegespräche kürzer getaktet haben, damit möglichst viel von einem Fallverlauf beobachtet werden konnte.

dass Maßnahmezeiten für die Fachkräfte der SGB-II-Träger „Auszeiten“ der Fallbearbeitung darstellen, nicht aber für die Adressatinnen, die über Dritte (Maßnahmeträger) in den Leistungsprozess eingebunden bleiben.

Trotz ihrer eingeschränkten Aussagekraft weist Tab. 5.2-3 die durchschnittliche Anzahl, Frequenz und Dauer von Vorsprachen für die Standorte aus. In X und Z liegt die Anzahl der Vorsprachen pro Fall mit Werten von 3,4 bzw. 3,3 deutlich höher als in Y; zugleich finden in X und Z die Vorsprachen in etwa der gleichen Frequenz von gut sechs Wochen statt, während es in Y nur einmal in gut zehn Wochen zu einer Vorsprache kommt. Für einen genaueren Vergleich wären die unterschiedlichen Maßnahmezeiten an den Standorten zu berücksichtigen, was hier nicht möglich war. (Die in Y beobachteten Maßnahmen dauerten jeweils drei Monate, an den anderen Standorten wurde z. Tl. in deutlich kürzere Maßnahmen zugewiesen.)

Tab. 5.2-3: Anzahl, Frequenz, Dauer und Art von Vorsprachen

Frequenz und Dauer der Vorsprachen	Standort			
	X	Y	Z	alle
Durchschnittliche Anzahl der Vorsprachen je Fall	3,4	2	3,3	3
Durchschnittliche Vorsprachefrequenz pro Fall (in Wochen)	6,2	10,5	6,4	7
Durchschnittliche Dauer beobachteter Vorsprachen				
Erstgespräch	55 min.	16 min	42 min.	42 min.
Zweitgespräch	34 min.	19 min.	42 min.	35 min.
Drittgespräch	39 min.	16 min.	44 min.	36 min.
Viert- und Fünftgespräch	35 min.	20 min.	56 min.	36 min.
Alle beobachteten Vorsprachen (N=48)	42 min.	17 min.	43 min.	38 min.
Anteil von Vorsprachen in Eigeninitiative	7%	10%	26%	15%

Auch bei den unterschiedlichen Zeitbudgets, die für ein Gespräch zur Verfügung gestellt werden, zeigt sich, dass in Y das einzelne Gespräch sehr viel kürzer dauerte als an den Standorten X und Z: Im Durchschnitt überschreiten die beobachteten Gespräche in Z die 20-Minuten-Marke nicht, während sie in X und Z bei durchschnittlich etwa 42 Minuten liegen. Im Vergleich der Standorte X und Z deutet sich freilich ein interessanter Unterschied an: Während in X die Erstgespräche in etwa 55 Minuten in Anspruch nehmen, die Folgegespräche im Durchschnitt aber deutlich kürzer (35 bis 39 Minuten) ausfallen, ist bei den Vorsprachen aus Z ein solches Muster nicht erkennbar. Die Erstgespräche dauern hier etwa 42 Minuten; die Folgegespräche tendenziell eher genau so lang oder sogar länger, obwohl in Z eigentlich ein Zeitregime angezielt war, das für die Folgegespräche eher deutlich weniger Zeit als für das Erstgespräch vorsah. Dass in Z mit 26% der größte Anteil von Vorsprachen in Eigeninitiative beobachtet wurde, erklärt diesen Unterschied nicht, da diese nicht terminierten Kontakte eher kür-

zer ausfallen. Eine Rolle könnte spielen, dass in Z auch in den Folgegesprächen mit einer Ausnahme (FZ7-1) der Abschluss der EinV noch ausstand.

Mehr als einen ersten Eindruck von der zeitlichen Struktur der Fallbearbeitung können diese Beobachtungen nicht vermitteln. Eins aber lässt sich festhalten. Die realisierte Kontaktdichte und -intensität zwingt zur Bescheidenheit bei den Leistungszielen. Vier Vorsprachen von vielleicht 40 Minuten in fünf Monaten könnten ausreichen, um arbeitsmarktnahe Leistungen zu erbringen, und dürften in den meisten Fällen einen intensiveren Kontakt schaffen als früher unter den Bedingungen der Arbeitslosenhilfe. Sie dürften aber keine hinreichende Grundlage sein, um komplexe soziale Problemlagen erfolgreich zu bearbeiten.

5.3 Problemstruktur

Welche Themen in einer Beratung ‚auf den Tisch‘ kommen, kann sowohl von den Problemlagen der Ratsuchenden als auch vom Auftrag der beratenden Institution abhängen. Mit dem nicht ganz widerspruchsfreien doppelten gesetzlichen Auftrag, die Überwindung von Mittellosigkeit durch die Gewährung von Grundsicherungsleistungen und zugleich die Überwindung des Leistungsbezugs durch die Integration in Erwerbsarbeit zu erreichen, ist für die Fallbearbeitung nach dem SGB II ein spezifischer Themenbezug mit zwei dominanten Schwerpunkten – *Einkommen* und *Arbeit* – bereits vorgegeben. An allen beobachteten Standorten war die Bearbeitung von Einkommensthemen dem Bereich der passiven Leistungen, das Thema Arbeit den aktivierenden Hilfen zugeordnet.

Darüber hinaus benennt das SGB II weitere Themen, die im Rahmen der Fallbearbeitung relevant werden können:

- Weil Wohnkosten Teil der Grundsicherungsleistung sind, muss der SGB-II-Träger die *Wohnsituation* der Antragstellerin in den Blick nehmen.
- Einer Einschätzung zur *Gesundheit* bedarf es, wenn Zweifel an der Erwerbsfähigkeit einer Adressatin bestehen, oder wenn zu klären ist, ob jemand den (körperlichen oder psychischen) Belastungen an einem bestimmten Arbeitsplatz gewachsen ist. Zum gleichen Bereich gehören der Auftrag aus § 1 SGB II, behindertenspezifische Nachteile zu überwinden, sowie die Regelung des § 16 Abs. 2 SGB II, *Suchtberatung* als eine Leistung zur Eingliederung ins Erwerbsleben zu organisieren.
- Die *persönliche und familiäre Situation* stellt einen weiteren Themenkomplex für die Fallbearbeitung dar. Das ergibt sich aus den Aufträgen des § 1 SGB II, geschlechtsspezifischen Nachteilen entgegenzuwirken und die „familienspezifischen Lebensverhältnisse“ der erwerbsfähige Hilfebedürftigen zu berücksichtigen. In § 16 Abs. 2 SGB II werden als

Leistungen zur Eingliederung ausdrücklich die Kinderbetreuung und häusliche Pflege sowie eine psychosoziale Betreuung genannt.

- Schließlich folgt ebenfalls aus § 16 Abs. 2 SGB II, dass *Schulden* zum Thema der Fallbearbeitung werden können.

Die Fachkräfte werden die vom Gesetz vorgegebenen Themen in der Regel aus zwei Gründen ansprechen: entweder, um Leistungsansprüche zu klären, oder um Probleme wie vermittlungshemmende Faktoren oder ‚Aktivierungsdefizite‘ auf Seiten der Kundinnen zu identifizieren, deren Beseitigung von ihnen erwartet wird. Die Motive der Adressatinnen, diese und andere Themen ins Gespräch einzuführen, können demgegenüber vielfältiger sein. Nicht notwendig muss hinter einem Gesprächsthema auch ein Problem stehen, schon gar nicht eines, dessen Lösung die Adressatinnen von ihrer Vermittlerin oder Fallmanagerin erwarten. (So nutzt FZ5-1 den Termin beim Vermittler für eine ausführliche Erörterung der Nachteile ihrer Wohnsituation, ohne diese verändern zu wollen, vgl. Anhangband, Anhang B 18.) Da die Gesprächssituation jedoch in so hohem Maß strukturiert und die Rollenverteilung klar definiert ist (vgl. dazu unten: 6.3.3), kann weitgehend ausgeschlossen werden, dass Fachkraft oder Adressatin ein Thema ohne Absicht oder Interesse ansprechen.

5.3.1 Wie arbeitsmarktnah ist die Fallbearbeitung?

Daran, dass „Erwerbsintegration“ bzw. die „Senkung der Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit“ den Schwerpunkt der Fallbearbeitung darstellt bzw. darstellen würde, bestand – wie die folgende typische Einleitungssequenz zeigt – in den beobachteten Fällen kein Zweifel:

MZ1: Gut (.)// Ja. Herr [FZ1]. Ja, ganz kurz: Sie wissen, warum Sie jetzt bei mir sind, oder?

#

FZ1-1: Im Groben wegen ner, wegen Arbeitsvermittlung (.)

MZ1: Genau, genau.

FZ1-1: oder erst mal Gespräch,

MZ1: genau

FZ1-1: würde ich sagen.

[FZ1-1 G1, 6 – 13]

In 15 der 20 beobachteten Fälle gelang Fachkräften und Adressatinnen zu Beginn eine Verständigung auf ein oder zwei Integrationsziele, die langfristig verfolgt werden sollten (vgl. zum Folgenden: Tab. 5.3-1).

In zehn dieser Fälle war unstrittig, dass eine Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt angestrebt werden sollte. Bei allen u25-Fällen in X und einem Fall in Z (insgesamt in fünf Fällen) wurden die von den Adressatinnen genannten Ausbildungsziele (Erstausbildung oder Studium) formuliert und anerkannt. (Bei den jungen Erwachsenen in Y spielte Ausbildung des-

halb keine Rolle, weil drei der vier beobachteten Unter-25-Jährigen ihre Ausbildung bereits abgeschlossen hatten.) In Z gab es einen weiteren Fall, in dem anfangs eine Umschulung geplant war. Andere Weiterbildungswünsche wurde dagegen nur in einem einzigen Fall überhaupt anerkannt (FX3-1: ADR-Schein).

Tab. 5.3-1: Integrationsziele: Übereinstimmung Fachkraft/Adressatin

Integrationsziele Arbeit	Fall		
	X	Y	Z
Übereinstimmung Fachkraft/Adressatin hinsichtlich der Integrationsziele			
(höherwertiger) Schulabschluss	FX1-1		
Berufsausbildung	FX4-1		FZ1-1
	FX5-1		
Studium	FX2-1		
Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt			
Vollzeiterwerbstätigkeit	FX3-1	FY2-1	FZ4-1
		FY3-1	FZ7-1
		FY4-1	
Befristete VZ-Erwerbstätigkeit			FZ1-1
Teilzeiterwerbstätigkeit			FZ2-1
			FZ3-1
			FZ6-1
Berufliche Qualifizierung vor Erwerbstätigkeit			
Umschulung			FZ2-1
ADR-Schein	FX3-1		
Berufliche Orientierung			FZ4-1
Berufliche Reha		FY4-1	
Heranführung an 1. Arbeitsmarkt	FX7-1		

Sieben Adressatinnen äußerten dagegen Qualifizierungswünsche, die von Fachkräften abgelehnt wurden (Tab. 5.3-2) – entweder aus Kostengründen oder weil die Qualifizierung als wenig nützlich oder zu unspezifisch (EDV-Kurse) angesehen wurde. FX8-1 gelang es nicht, ihren Wunsch nach einer Selbstständigkeit anerkannt zu bekommen; sie zählt zu den zwei Fällen, in denen die Fachkraft gegen den Wunsch der Adressatinnen eine Vollzeiterwerbstätigkeit anstrebte.

Bei den zunächst vereinbarten Zielen blieb es nicht immer. So wurde das Ausbildungsziel bei FZ1-1 im Fallverlauf von der Vereinbarung abgelöst, eine Erwerbstätigkeit zu suchen, und FZ4-1 ließ sich erst später auf den Plan ein, parallel zur Arbeitsuche eine berufliche Profilingmaßnahme anzutreten.

Tab. 5.3-2: Integrationsziele: Nicht anerkannte Integrationsziele/-vorschläge

Integrationsziele Arbeit	Fall		
	X	Y	Z
Nicht anerkannte Integrationsziele/-vorschläge Adressatin			
Berufsausbildung		FY13-1	
Selbstständigkeit	FX8-1		
Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt			
Teilzeiterwerbstätigkeit			FZ5-1
geringfügige Beschäftigung			FZ5-1
Berufliche Qualifizierung vor Erwerbstätigkeit			
Umschulung	FX3-1		
LKW-Führerschein	FX6-1		
Sicherheitsfachkraft	FX6-1		
Systemische Familienberater/in			FZ3-1
EDV	FX5-1	FY2-1	FZ6-1
Englisch	FX5-1		
Rechtschreibung	FX6-1		
Hausfrau (?)			FZ2-1
keine Erwerbsorientierung (?)		FY5-1	
Nicht anerkannte Integrationsziele/-vorschläge Fachkraft			
(höherwertiger) Schulabschluss	FX4-1		
Berufsvorbereitung		FY13-1	
Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt			
Vollzeiterwerbstätigkeit	FX6-1		
	FX8-1		
geringfügige Beschäftigung	FX2-1		
geförderte Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt		FY5-1	
Berufliche Qualifizierung vor Erwerbstätigkeit			
EDV			FZ3-1
keine Erwerbsintegration bis zum Renteneintritt			FZ5-1

In insgesamt fünf Fällen ging es entweder für Fachkraft oder Adressatin oder für beide (auch um Alternativen zur Erwerbsintegration: eine berufliche Rehabilitation (FY4-1), die Überprüfung der Erwerbstätigkeit (FY13-1), eine langsame Heranführung an den 1. Arbeitsmarkt (FX7-1), die Einstellung von Vermittlungsbemühungen bis zum Renteneintritt der Adressatin (FZ5-1) oder die Versorgung von Kindern (FZ2-1). In zwei Fällen hatten die Fachkräfte erhebliche Zweifel an der Erwerbsorientierung der Adressaten (FX6-1, FY5-1).

In Tab. 5.3-3 wird ausgewiesen, auf welche Handlungsformen die Fachkräfte im Zusammenhang mit dem Ziel der Erwerbsintegration zurückgriffen (zum Konzept der Handlungsformen vgl. oben: 2.). Die Fallbearbeitung stützt sich offenbar zum einen auf Gesprächskommunikation (Information und Beratung) und auf Auflagen, zum anderen auf die Zahlbarmachung von Mobilitätshilfen (Erstattung von Bewerbungskosten), Vermittlungsversuche und Zuweisung an Dritte.

Tab. 5.3-3: Erwerbsintegration nach Handlungsformen in der Fallbearbeitung

	FX1	FX2	FX3	FX4	FX5	FX6	FX7	FX8	FY2	FY3	FY4	FY5	FY13	FZ1	FZ2	FZ3	FZ4	FZ5	FZ6	FZ7	Anz.
Information/Beratung	2	2	5	4	2	5	3	5	3	1	2	0	0	2	2	2	2	1	4	3	50
zu Bewerbungsunterlagen	x		x	x		x	x	x						x	x	x	x		x	x	12
zu Bewerbungskosten		x	x	x	x	x	x	x	x	vor B.	x	vor B.		x	x		x		x	x	14
zu Bewerbungstraining			x	x		x	x	x	x		x										7
zu Bewerbungsverhalten/Selbstpräsentation			x			x		x	x	x									x		6
zu Ausbildungs-/Arbeitsplatzsuche	x	x	x	x	x	x		x								x		x	x	x	11
Auflagen	1	2	1	1	1	2	1	1	2	2	2	2	0	1	1	1	1	1	1	2	26
Eigenbemühungen aufgegeben	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	18
Bewerbungsaufgabe/-kontrolle (EinV)		x				x			x	x	x	x								x	7
Anleitung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Bewerbungsunterlagen gemeinsam erstellt																			x		1
Hilfeleistungen	1	2	7	4	2	1	2	2	3	2	2	1	0	3	3	2	3	1	2	3	46
Erstattung Bewerbungskosten		x	x								x			x	x					x	5
Matching																					
Bewerberbogen/"Profilpass" erstellt																	x	x		x	3
Bewerberprofil erstellt (VerBIS)				x			x		x	x		x									5
schriftliche Stellenangebote: Job-Agent									x												1
(schriftliche) Stellenangebote durch VM/FM			x	x											x				x		4
schriftliche Stellenangebote AG-Service			x					x													2
gemeinsame Stellenrecherche		x	x	x	x															x	5
Kontakte VM/FM mit Arbeitgeber/-in			x																x		2
Zuweisungen/Beauftragung Dritter																					
Gutschein für Bewerberzentrum														x	x	x	x			x	5
Bewerbungstraining						x	x	x								x					4
TM mit Bewerbertraining			x	x																	2
Zusatzjob	x				x		gepl.														2
Zusatzjob mit Bewerbungstraining									x	x	x										3
TM vor Arbeitsaufnahme														x							1
Profiling-Maßnahme																	x				1
Qualifizierung (ADR-Schein)			x																		1
	4	7	13	9	5	8	6	8	8	5	6	3	0	6	6	6	3	3	8	9	123

Der Dominanz des Ziels Erwerbsintegration entsprechen zwei Themenschwerpunkte aus den beobachteten Vorsprachen: „*Bewerbungen*“ sowie „*Ausbildungs-/Arbeitsplatzsuche und –vermittlung*“: In 12 Fällen informierten und berieten die Fachkräfte zum Thema Bewerbungsunterlagen und in elf Fällen zum Thema Arbeitsplatzsuche, wobei es zum Beispiel darum ging, vorgelegte Unterlagen auf Vollständigkeit und formale Anforderungen hin zu überprüfen oder geeignete Suchstrategien zu erörtern. Als eine Standardsequenz (vgl. oben: 2. sowie unten: 6.) kann an allen drei Standorten die Information über eine Bewerbungskostenerstattung gelten, die in Z mehrfach damit schloss, dass die Fachkraft den entsprechenden Antrag aufnahm.

Überwiegend mündlich wurden nahezu allen Adressatinnen (19 von 20) Eigenbemühungen – also Initiativbewerbungen oder die Stellensuche im Internet etc. – aufgegeben. Dagegen wurden nur in knapp einem Drittel der beobachteten Fälle (vier von sieben aus Y) die Adressatinnen verpflichtet, eine festgelegte Zahl von Bewerbungen nachzuweisen.

Praktische Anleitung kam in der Fallbearbeitung des SGB-II-Trägers so gut wie nicht vor: In einem einzigen Fall (FZ6-1) wurden Bewerbungsunterlagen gemeinsam überarbeitet. Wo sie Unterstützungsbedarf ausmachten, griffen die Fachkräfte statt dessen vor allem auf die Leistungen Dritter zurück. Wiederum dominierte dabei das Thema Bewerbungen. 13 Adressatinnen wurden beauftragt, ihre Bewerbungsunterlagen zu aktualisieren – wobei das Spektrum der hierfür genutzten Maßnahmen von der einstündigen Beratung im Bewerberzentrum von Z über integrierte Schulungsmodule im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten (Y) bis zur zweiwöchigen Trainingsmaßnahme in X reichte.

Eine Einschätzung zu den Erfolgen der eingeschalteten Dritten und ihrer Maßnahmen zur Erwerbsintegration fällt nicht leicht: Zwar ergaben sich aus mehreren Maßnahmen für die Teilnehmerinnen Perspektiven am Arbeitsmarkt. Das galt z.B. für die beiden Arbeitsgelegenheiten in X, die Beschäftigung im angestrebten Beruf boten (FX1-1, FX5-1) oder für die Zusatzjobs in Y, in denen die Teilnehmerinnen sehr aktiv bei der Stellensuche unterstützt wurden. Doch in drei Fällen (FX3-1, FX4-1 und FZ3-1) kam es zum Abbruch einer Maßnahme, in zwei Fällen stimmten die Fachkräfte dem zu. Gar nicht erst angetreten wurden Maßnahmen in drei Fällen. Zu gravierenden Fehlzeiten kam es bei drei Teilnehmerinnen. Einmal zog der SGB-II-Träger die Zuweisung zurück. Damit verliefen immerhin acht von 19 Maßnahmen deutlich anders als geplant.

Während die Unterstützung der Adressatinnen bei der Ausbildungs- bzw. Arbeitsplatzsuche Bestandteil des Angebotes verschiedener Maßnahmeträger war (z.B. bewarb sich FX4-1 vor dem Abbruch ihrer Trainingsmaßnahme bei über 20 Arbeitgeberinnen um einen Ausbildungsplatz), griffen die Fachkräfte der SGB-II-Träger vor allem auf den eigenen, virtuellen

Arbeitsmarkt‘ und die standardisierten Vermittlungsmodule ihrer EDV-Systeme zurück, wenn es um die Arbeitsplatzsuche ging. Automatisierte Suchläufe führten in sechs Fällen dazu, dass Adressatinnen mehr oder weniger regelmäßig schriftliche Stellenangebote zugeschickt bekamen. Nur in X (vier Fälle) und in einem u25-Fall aus Z wurde die ‚gemeinsame‘ Stellenrecherche während einer Vorsprache beobachtet: Dabei suchte die Fachkraft dann im Inter- bzw. Intranet nach Stellen und händigte der Adressatin die ausgedruckten Suchergebnisse aus. In lediglich zwei Fällen nahm die Fachkraft direkten Kontakt zu einem potenziellen Arbeitgeber auf.

Keines der automatisch ermittelten Stellenangebote führte während der Beobachtungszeit zu einem positiven Vermittlungsergebnis. Dennoch sind – bezogen auf den Bereich Arbeit – Erfolge zu verzeichnen (vgl. 5.1), wobei der unmittelbare Anteil der Fachkräfte daran eher gering ist: Zum Beobachtungsende hat die Bewerbung von FX1-1 um einen Schulplatz Erfolg, ein Praktikum mündet bei FX5-1 in eine betriebliche Ausbildung. FX2-1 hat einen Studienplatz gefunden. FX3-1 hat eine Probearbeit in Aussicht, und FY2-1 steht vor einer Festanstellung. Beide haben die Stellen selbst gesucht. Für FZ6-1 steht ihre Vermittlerin im Kontakt mit einer möglichen Arbeitgeberin.

5.3.2 Materielle Situation

Einkommen

Informationen aus der Fallbearbeitung bei den passiven Leisterinnen wurden soweit möglich in die Fallbeobachtung einbezogen, auch wenn nur eine Vorsprache in der Leistungssachbearbeitung direkt beobachtet werden konnte (FX8-1). Doch auch in den Vorsprachen der aktivierenden Hilfe spielten Einkommensthemen in 13 Fällen eine Rolle, obwohl Vermittlerinnen und Fallmanagerinnen in den beobachteten Organisationseinheiten für deren Bearbeitung nicht in erster Linie zuständig waren.

In lediglich zwei Fällen setzte die Fachkraft das Thema auf die Tagesordnung: Beide Male ging es ihr um die Erhöhung des Einkommens – im einen Fall mit dem Ziel, FY5-1 finanzielle Spielräume für die Schuldenregulierung zu erschließen, im zweiten Fall, um bei FX2-1 im Zeitraum bis zum Studienbeginn eine Minderung der notwendigen Transferleistungen zu erreichen. In allen anderen elf Fällen waren es die Adressatinnen, die ein Einkommensthema oder -problem vorbrachten – charakteristischerweise jeweils gleich zu Beginn eines Gesprächs (wenn der Problemdruck hoch war), oder ganz zum Schluss auf die Frage, die immer das Gesprächsende einleitete: ob aus ihrer Sicht noch etwas zu besprechen sei.

Tab. 5.3-4: Einkommensthemen in der Fallbearbeitung

Tab. 5.3-4: Einkommensthemen in der Fallbearbeitung

Einkommensthemen	Fall		
	X	Y	Z
Berechnung			
Einkommensveränderungen bei Veränderung der familiären Situation	FX1-1		
Einkommensveränderungen bei BAföG-Bezug	FX1-1		
Weiterbewilligungsantrag		FY3-1	
Anrechnung wechselnder Erwerbseinkommen	FX3-1		
(Zeitweilige) Unterschreitung des Existenzminimums			
finanzielle Belastungen (bis zur Mittellosigkeit)	FX3-1		FZ1-1
			FZ2-1
			FZ3-1
			FZ6-1
Darlehen und Rückzahlung	FX3-1		
Aufrechnung von Rückforderungen	FX3-1		
Zuzahlung zu nicht anerkannten Wohnkosten/Senkung der Wohnkosten	FX3-1		
	FX8-1		
Ausgaben: (Vor-)Finanzierung von Reisekosten/Ausgaben für Bewerbungen	FX2-1		FZ6-1
	FX5-1		
unterbrochener Kindergeldbezug	FX4-1	FY3-1	
	FX5-1		
Bewältigung einer Sanktion	FX4-1	FY3-1	
Zusatzeinkommen			
Erhöhung des Einkommens (Schuldenregulierung)		FY5-1	
Beitragszahlungen/Rentenhöhe			FZ5-1
Verminderung der Hilfebedürftigkeit...			
... durch Erwerbseinkommen	FX2-1		

Fettdruck = VM/FM spricht das Thema an.

Die Leistungsberechtigten hatten vor allem zwei Anliegen. Viermal kamen *Alg-II-Antrags- und Berechnungsfragen* zur Sprache: Es ging um Nachfragen zum Sachstand oder um Beratungsanfragen zu einer künftigen Einkommenssituation, die den Adressatinnen eine Planung erleichtern sollten. Der größte Teil aller Einkommensthemen bezog sich aber auf unterschiedliche finanzielle Belastungen, die zur zeitweiligen *Unterschreitung des Existenzminimums* führten.

- In einigen Fällen waren dies besondere Ausgaben der Adressatinnen, die aus dem Alg-II-Regelsatz nur schwer zu bestreiten waren (FZ2-1: Nachhilfe, FZ6-1: Praxisräume).
- In zwei Fällen ging es um die Erstattung von Bewerbungskosten ohne vorherigen Antrag, einmal um Reisekosten, die das Budget sprengten.
- In anderen Fällen erhielten Leistungsempfängerinnen nur einen geminderten Alg-II-Regelsatz, was zu zum Teil gravierenden finanziellen Schwierigkeiten führte: Aufrechnungen mit überzahlten Beträgen, Zuzahlungen zur nicht anerkannten Miete oder angerechnete Einkommen, die tatsächlich nicht zufließen, waren die Ursachen. Diese Probleme

wurden besonders häufig in X angesprochen. In beiden ‚Sanktionsfällen‘ wurde die Frage thematisiert, wie der Lebensunterhalt nunmehr bestritten werden sollte.

In nahezu allen Fällen gingen die Fachkräfte auf die im Gespräch vorgebrachten Problemanzeigen ein. (Nur FZ5-1 – deren Fall ja faktisch geschlossen wurde – stand mit ihrem Wunsch nach Arbeitsvermittlung, um die erwartete Rente noch zu erhöhen, ‚auf verlorenem Posten‘.) Dennoch blieben Einkommensprobleme in den beobachteten Vorsprachen weitgehend unbearbeitet:

- Nur zu drei Problemanmeldungen hielten die Fachkräfte Rücksprache mit den passiven Leisterinnen oder machten sich über eine elektronische Recherche ein Bild zum Sachstand, um selbst eine Auskunft geben zu können. Zum Thema Bewerbungskosten wurde allgemein informiert, in einem Fall wurden Reisekosten bewilligt.
- Häufig resultierten aus der Erörterung auch akuter Einkommensprobleme ‚aktivierende‘, zum Zeitpunkt der Beratung aber (noch) nicht realisierbare Lösungsvorschläge: So kamen Fachkräfte und Adressatinnen mehrfach überein, dass das angesprochene Problem am ehesten über ein Arbeitsverhältnis und das dann zu erwartende Mehreinkommen zu lösen sei (FX3-1, FZ1-1, FZ2-1, FZ6-1).
- Die meisten Problemanmeldungen verwiesen die Fachkräfte jedoch in die Zuständigkeit anderer, ohne selbst Schritte zur Problembearbeitung einzuleiten: Sie rieten, die Frage der passiven Leisterin (z.B. FX1-1, FY3-1), dem städtischen Sozialdienst (FZ1-1), der Berufsberatung (FX4-1, FX5-1) sowie externen Stellen wie der städtischen Fachstelle für Wohnungssicherung (FX3-1) oder der Beratungsstelle eines freien Trägers (FX1-1) vorzulegen.

Wohnung

Nicht hinter jedem Wohnungsthema muss ein Wohnproblem stehen. Doch da immer die materielle Existenzsicherung berührt ist, wenn es ein Wohnproblem gibt, soll dieses Thema hier besonders behandelt werden.

Um Fragen der Wohnung ging es in der Hälfte aller beobachteten Fälle, wobei die aktuelle Wohnsituation – zumindest in X und Z – vor allem zu Beginn der Fallbearbeitung durch die Fachkräfte ‚abgeklopft‘ wurde. Ob in Y ähnlich verfahren wird, lässt sich nicht einschätzen: hier wurden vor allem laufende Fälle beobachtet. Auch die Tatsache, dass drei Adressatinnen aus Y noch im elterlichen Haushalt lebten, mag dazu geführt haben, dass Wohnungsfragen hier seltener behandelt wurden. In zwei Fällen ging es um das gleiche Thema: FY3-1 und

FY13-1 wollten mit ihren Freundinnen zusammenziehen und benötigten hierfür die Zustimmung des SGB-II-Trägers und Informationen zur dann anerkannten Größe und Miethöhe.

Tab. 5.3-5: Wohnungsthemen in der Fallbearbeitung

Wohnungsthemen	Fall		
	X	Y	Z
Information und Beratung			
Abfrage Wohnsituation	FX2-1		FZ4-1
	FX3-1		FZ7-1
	FX4-1		
	FX5-1		
	FX6-1		
	FX7-1		
	FX8-1		
Angemessene Wohnkosten/Wohnungsgröße		FY3-1	
Erlaubnis zum Auszug aus dem Elternhaus		FY13-1	
Kosten der Unterkunft			
Unterkunftskosten teilweise nicht anerkannt: Zuzahlung	FX3-1		
	FX8-1		
Überprüfung der Unterkunftskosten			FZ3-1
Aufforderung zur Senkung der Unterkunftskosten/Umzug	FX8-1		
Wohnungssuche	FX8-1		
Wohnungsnotfall			
frühere Wohnungslosigkeit	FX7-1		FZ1-1
von Wohnungslosigkeit bedroht: Mietrückstände	FX3-1		FZ1-1
kein Haushaltsstrom		FY5-1	
keine gesicherte Wohnung/Substandard	FX7-1		
Überbelegung (?)	FX6-1		
Andere Wohnungsthemen			
Wohnumfeld und Nachbarschaft			FZ5-1

In zwei der anderen beobachteten Fälle wurde von den Adressatinnen die Senkung ihrer Unterkunftskosten erwartet. Während dieses Thema bei FX8-1 auch gegenüber ihrer Fallmanagerin mehrfach eine wichtige Rolle spielte und einige Vorsprachen dominierte, kam es bei FZ3-1 nur im ersten Gespräch zur Sprache, obwohl die Überprüfung ihrer Wohnsituation durch den städtischen Außendienst, die im Fallverlauf dokumentiert wurde, sie stark unter Druck zu setzen schien.

Für FX8-1 und für FX3-1 wurden die nicht als angemessen anerkannten Unterkunftskosten schnell zum materiellen Problem, weil die erforderliche Zuzahlung ihr verfügbares Haushaltseinkommen schmälerte. Im Fall von FX3-1 war dieses Problem mitverantwortlich für die Entstehung eines Wohnungsnotfalls: Mietschulden gefährdeten die Wohnung der Familie. Hier wie auch im Fall von FZ1-1, der vor Beginn der Fallbearbeitung wohnungslos war und bei dem während des Beobachtungszeitraums ebenfalls Mietschulden entstanden, reagierten

Fallmanagerin und Vermittlerin ausschließlich verweisend, wenn auch die Fallmanagerin bei FX3-1 das Problem so ernst nahm, dass sie die Einschaltung der städtischen Fachstelle als Auflage in einer Folge-EinV festhielt.

In drei weiteren der Beobachtungsfälle kann angenommen werden, dass ebenfalls ein Wohnungsnotfall vorlag: FY5-1 lebt aufgrund von Schulden ohne Haushaltsstrom. FX7-1 bewohnt nur ein Zimmer in einem ehemaligen Hotel. FX6-1 nahm – was nur der passiven Leisterin bekannt wurde – vorübergehend seine Eltern mit in die Wohnung auf: Immerhin sieben Personen mussten sich in dieser Zeit vier Zimmer teilen. Diese drei Fälle unterschieden sich aber insofern von den anderen, als die Adressatinnen bei der Problemlösung keinerlei Unterstützung vom SGB-II-Träger erwarteten.

5.3.3 Andere Probleme

Wahrscheinlich weil der Gesetzgeber in § 16 Abs. 2 SGB II die Beseitigung bestimmter, häufig vorkommender ‚Vermittlungshemmnisse‘ ausdrücklich nennt, kamen die Themen Kinderbetreuung, Schulden und Sucht in vielen Fällen zur Sprache. Sie wurden an den drei Standorten unterschiedlich systematisch abgefragt und meist mit einem Verweis auf die höhere Fachkompetenz spezialisierter Stellen vermittelnd bearbeitet, wenn die Fachkräfte Bearbeitungsbedarf sahen. Dabei machte sich auch bemerkbar, welche Angebote regional verfügbar oder nicht verfügbar waren und wo die Fachkräfte Zugriff auf externe Angebote hatten.

In allen sechs Fällen, wo Kinder zur Bedarfsgemeinschaft gehörten (nur X und Z), ging es um die Frage, ob und wie die *Kinderbetreuung* sichergestellt war. In allen Neufällen wurde dies jeweils zu Beginn der Fallbearbeitung im Erstgespräch abgefragt. Neben FX1-1, die einen Ganztagsbetreuungsplatz für ihre Tochter hat, wurden in X zwei Väter mit Kindern beraten. In beiden Fällen wurde von ihnen eine Vollzeitwerbstätigkeit erwartet. Bei FZ2-1, die mit ihrer Partnerin gemeinsam vier Kinder versorgt, und bei der allein erziehenden FZ3-1, die bereits ältere Kinder hat, akzeptierten die Fachkräfte dagegen die eingeschränkte Verfügbarkeit und den Plan, eher eine Teilzeittätigkeit zu suchen. Angebote zur Verbesserung der Betreuungssituation wurden in keinem der beobachteten Fälle gemacht.

Auch die Frage nach *Schulden*, die in insgesamt acht Fällen Thema waren, gehört in X zur standardisierten Datensammlung bei Aufnahme des Fallmanagements. In den Vermittlungsfällen wurde allerdings nicht danach gefragt. Während FX1-1 zu Beginn des Leistungsbezugs (vor Beginn der Beobachtung) Schulden thematisiert hatte und FX3-1 und FX7-1 dieses Thema auf Nachfrage ebenfalls zur Bearbeitung anmeldeten, erklärten drei Adressatinnen, keinen Bedarf an einer Schuldnerberatung zu haben. Die Fallmanagerin bearbeitete das Thema strikt verweisend, griff auf eine Vereinbarung mit den Schuldnerberatungsstellen in X zurück und

verpflichtete FX3-1 und FX7-1 zur Teilnahme an einer Informationsveranstaltung. Die Maßnahme wurde in beiden Fällen in der ersten Eingliederungsvereinbarung festgehalten. Dass bis zum Ende der Beobachtungszeit die Verschuldung aus mehreren Gründen unverändert oder sogar verschärft fortbestand, erfuhr die Fallmanagerin nicht.

Wie die Verschuldung von FY5-1 bekannt wurde, kann nicht mehr nachvollzogen werden, weil dieser Fall schon länger in Bearbeitung war. Die Schulden führten bei ihm aber zur ‚Überweisung‘ ins Fallmanagement. Auch hier vermittelte der Fallmanager einen Termin bei der Schuldnerberatung. Daneben suchte er – gegen jede Arbeitsmarktlogik – nach Möglichkeiten, das Einkommen von FY5 zu erhöhen, um diesem Spielraum zur Schuldenregulierung zu verschaffen.

Nur in einem der Fälle aus Z wurde der Vermittlerin eine Überschuldung bekannt, weil der Adressat (FZ1-1) dieses Problem von sich aus ansprach. Die Überschuldung von FZ2-1 kam in der Fallbearbeitung dagegen überhaupt nicht zur Sprache – Grund war sicher, dass in Z, wo der SGB-II-Träger keine Vereinbarungen mit Schuldnerberatungsstellen hatte, nicht systematisch nach Schulden gefragt wurde.

In drei Fällen (FX7-1, FY5-1 und FY13-1) kam das Thema *Sucht* auf die Tagesordnung. Es wurde bei FX7-1, der kein Hehl aus seiner Alkoholabhängigkeit macht, bereits im Profiling benannt. Die Fallmanagerin versuchte, FX7-1 zum Besuch einer Suchtberatungsstelle zu motivieren, verzichtete aber darauf, ihn zu einem bestimmten Schritt zu verpflichten. Bei FY13-1 hatte u.a. der Konsum weicher Drogen, der von seiner Mutter ‚aufgedeckt‘ worden war, zur Zuweisung ins Fallmanagement geführt. Der Fallmanager erwägt die Überprüfung der Erwerbsfähigkeit, wenn FY13-1 sich weigert, eine Therapie zu machen. Dieser selbst wies ausdrücklich darauf hin, dass er kein Suchtproblem habe. Gleiches galt für FY5-1, wo der Fallmanager ein Alkoholproblem vermutete, dies aber in den beobachteten Gesprächen meist ‚durch die Blume‘ ansprach und nur einmal das Thema Suchtberatung anriss.

Obwohl bei Beginn der aktivierenden Hilfe die Frage der Erwerbsfähigkeit grundsätzlich bereits geklärt ist, wurde die *gesundheitliche Verfassung* der Adressatinnen in X regelmäßig, in Z zumindest bei den beiden ‚älteren‘ Adressatinnen im Job-Center 50 plus abgefragt, woraufhin in fünf Fällen auch gesundheitliche Probleme angemeldet wurden. Für die weitere Fallbearbeitung waren diese Problemanmeldungen folgenlos.

Tab. 5.3-6: Andere Themen in der Fallbearbeitung

Andere Themen	Fall		
	X	Y	Z
Kinderbetreuung			
Abfrage	FX1-1		FZ2-1
	FX3-1		FZ3-1
	FX6-1		FZ4-1
Adressaten thematisieren Probleme	FX3-1		FZ2-1
			FZ3-1
Schulden			
Abfrage	FX3-1		
	FX6-1		
	FX7-1		
	FX8-1		
Adressatin thematisiert Problem	FX3-1	FY5-1	FZ1-1
	FX7-1		
Vermittlung Schuldnerberatung	FX3-1	FY5-1	
	FX7-1		
Gesundheit: Sucht			
VM/FM thematisiert Alkoholkonsum	FX7-1	FY5-1	
VM/FM thematisiert Suchtberatung	FX7-1	FY5-1	
		FY13-1	
Gesundheit: Gesundheitlicher Allgemeinzustand/Einschränkungen			
Abfrage	FX3-1		FZ3-1
	FX5-1		FZ5-1
	FX6-1		
	FX8-1		
Adressatin thematisiert Problem	FX2-1		FZ3-1
	FX3-1		FZ5-1
	FX8-1		
VM/FM thematisiert Arbeitsunfähigkeiten		FY3-1	FZ1-1
		FY13-1	
Gesundheit: Psychische Belastung			
Adressatin thematisiert Problem	FX1-1		FZ2-1
	FX2-1		
	FX3-1		
	FX8-1		
VM/FM empfiehlt psycho-soziale Beratung/Therapie	FX1-1		FZ2-1
	FX2-1		
SGB-II-Themen			
Aktivierungssystem/Druck auf Adressatinnen			FZ2-1
			FZ6-1
			FZ7-1
Leistungsanspruch			FZ4-1
Leistungsbezug unter erleichterten Voraussetzungen			FZ5-1
Sanktion	FX4-1	FY3-1	
Weitere Themen			
Abfrage Strafverfahren	FX5-1		
	FX6-1		
FM/VM thematisiert Sprachschwierigkeiten			FZ4-1
Erreichbarkeit des SGB-II-Trägers		FY5-1	

Psychische Probleme traten dagegen an allen Standorten eher zufällig zutage: Gegen Ende des Erstgesprächs berichtet FX2-1 beiläufig von ihrer akut psychisch kranken Mutter und der

hohen Belastung für sie selbst. Fehlzeiten in der Arbeitsgelegenheit decken eine ernste persönliche Krise bei FX1-1 auf, und erst im Fallverlauf wird deutlich, dass auch FZ2-1 anscheinend unter hohem persönlichen Druck steht. Wo diese Probleme offenkundig wurden, zeigten die Fachkräfte Verständnis und verwiesen auf psycho-soziale Beratung oder Therapie, im Fall von FX2-1 bot die Vermittlerin einen Wechsel ins Fallmanagement an. In den Interviews entstand der Eindruck, dass weitere Adressatinnen sich psychisch belastet fühlten (FX8-1, FZ3-1), ohne dass dies in Vorsprachen offengelegt wurde.

Für einige Adressatinnen bestand offenkundig ein Teil des Druck darin, stärker mit den *Anforderungen des neuen Leistungsrechts* (Eingliederungsvereinbarungen, Kontrolle) konfrontiert zu sein. Gesprächssequenzen, die dieses Problem thematisierten, wurden aber ausschließlich in Z beobachtet (vgl. dazu unten: 6.3.2). Lediglich das Thema *Sanktion* wurde auch in X und Y in den beiden davon betroffenen Fällen besprochen.

5.4 Eingliederungsvereinbarungen und Sanktionen

Die Eingliederungsvereinbarung (EinV) wie auch die Verhängung von Sanktionen bilden zentrale, gesetzlich verankerte Merkmale der Fallbearbeitung nach SGB II dar. Zwischen beiden Themen besteht ein enger Zusammenhang, da die EinV eine Voraussetzung für viele Sanktionen ist.

Im Leistungsprozess stellen sich im Zusammenhang mit der EinV drei grundlegende Probleme: der Konflikt von Individualisierungsgrundsatz und Standardisierung (vgl. unten: 6.4.1), die Qualitätsfrage der Zielbindung (vgl. unten: 6.4.3), das Asymmetrieproblem (vgl. unten: 6.4.5). Bevor die Frage, wie sich diese Probleme in der Fallbearbeitung zeigten, im Kapitel 6 näher behandelt wird, soll hier beschrieben werden, welche Rolle die EinV überhaupt in den Beobachtungsfällen spielte.

Ob mit allen Adressatinnen eine EinV abzuschließen sei und wann dies geschehen sollte, sahen sowohl die drei SGB-II-Träger wie deren Fachkräfte unterschiedlich. In X und Y sollte die EinV im Erstgespräch, in Z im zweiten oder dritten Gespräch geschlossen werden; in Z hielten viele Fachkräfte die EinV als Standardverfahren nicht für notwendig. (Vgl. hierzu ausführlich die Standortbeschreibungen in Kapitel 3.) In neun der insgesamt 20 Fälle wurde im Beobachtungszeitraum eine neue EinV abgeschlossen (vgl. Tab. 5.4-1)³. Die meisten Beobachtungen hierzu entstanden in X, wo der Abschluss einer EinV zum Standard eines Erstge-

3 Dies entspricht in etwa der Feststellung des Bundesrechnungshofs, der bemängelt, in „mehr als der Hälfte“ der von ihm beobachteten Fälle (womit eine punktuelle Beobachtung gemeint sein dürfte) sei keine EinV abgeschlossen worden (Bundesrechnungshof 2006: 11 f.). Die Erhebung des Landkreistags (Hesse 2006:

sprächs, der Abschluss einer Folge-EinV zur Routine in Folgegesprächen gehört. Da in Y überwiegend laufende Fälle beobachtet wurden, lag dort der Abschluss der EinV mit einer Ausnahme vor dem Beobachtungszeitraum. In Z dagegen wurde deshalb nur eine EinV beobachtet, weil sich deren Abschluss nach dem dortigen fachlichen Verständnis erst im Verlauf der Fallbearbeitung ergibt.

In zwei Beobachtungsfällen (je einem in X und Y) wurde eine (jeweils 100%-ige) Sanktion ausgesprochen und wirksam; am Standort Z wurde in keinem Fall eine Sanktion ausgesprochen.

Wie die Fallbeobachtung zeigt, lässt sich die Bedeutung der EinV für die Fallbearbeitung nicht allein an der Zahl der Abschlüsse ablesen. So lag in weiteren fünf Beobachtungsfällen eine gültige, vor Beginn der Beobachtung abgeschlossene EinV vor, die in einem Fall (FY3) die Basis für das Aussprechen einer wirksamen Sanktion bildete. In einem anderen Fall (FX1) wurde eine 10%ige Kürzung der Regelleistung angekündigt, dann aber aus formalen Gründen zurückgenommen (vgl. Tab. 5.4-1.). Schließlich wurde in Z in einem Fall – im Zusammenhang mit der Zuweisung in eine mehrmonatige Maßnahme – der Abschluss einer weiteren EinV (per Post) in die Wege geleitet, jedoch nach einvernehmlichem Abbruch der Maßnahme nicht vollzogen. Und in allen Fällen aus Z (ausgenommen FZ5-1, bei der unklar war, ob ihre Erklärung zum Bezug nach § 428 SGB III weiter Bestand hatte) wurde die EinV im Erstgespräch angesprochen und sollten Rechtsbelehrungen, die teilweise zu quittieren waren, einen Abschluss in späteren Vorsprachen vorbereiten.

Tab. 5.4-1: Eingliederungsvereinbarung (EinV), Sanktionen

Standort / Fall	EinV		Sanktionen		
	EinV? In welcher Vorsprache?	In FolgeEinV? In welcher Vorsprache?	Sanktion verhängt? ¹ Höhe?	In welcher Vorsprache verhängt? ²	Sanktionsgrund? ²
X	8	6	1		
FX1	^c	–	^a	–	
FX2	20.01.06	17.02.06, 24.03.06, 31.05.06	–	–	
FX3	23.01.06	9.2.06, 05.05.06	–	–	
FX4	23.01.06	18.05.06	100 %	18.05.06	Abbruch Trainingsmaßnahme
FX5	23.01.06	–	–	–	
FX6	25.01.06	06.04.06	–	–	
FX7	03.02.06	11.04.06, 23.05.06	–	–	
FX8	03.02.06	07.04.06	^b	–	
Y	4	1	1	1	
FY2	23.01.01	–	–	–	
FY3	^c	28.02.06	100 %	28.02.06	auf Stellenangebot nicht beworben (konnte Bewerbung nicht nachweisen)
FY4	^c	–	–	–	
FY5	^c	–	–	–	
FY13	–	–	–	–	
Z	1	0	0		
FZ1	–	–	–	–	
FZ2	–	–	–	–	
FZ3	^d	–	–	–	
FZ4	–	–	–	–	
FZ5	–	–	–	–	
FZ6	–	–	–	–	
FZ7 ^e	03.03.06	–	–	–	
insg.	13	7	2		

Anm.: 1) Stand am Ende des Beobachtungszeitraums. 2) Mehrfachnennungen möglich.

Anm. zu einzelnen Fällen: a) Sanktion am 14.02.06 zunächst ausgesprochen, später zurückgenommen. b) Sohn in Haushaltsgemeinschaft gekürzt.

c) Vor Beobachtung. d) Nach Zuweisung in Maßnahme wird EinV am 1.3. zugeschickt, jedoch nach einvernehmlichem Abbruch der Maßnahme nicht unterschrieben. e) Abschluss einer EinV an einem anderen Standort in 2005 (genaues Datum unbekannt).

5.4.1 Form der EinV an den drei Standorten

Alle drei Standorte hatten die von der BA vorgegebene Muster-EinV⁴ für ihre Zwecke abgewandelt. Die Unterschiede betreffen vor allem die Dokumentation der Leistungen und Pflichten der Vertragsparteien. An allen drei Standorten verweist dieser Teil des Formulars auf die Grundpflichten der Adressatin. Bei den anderen Inhalten weicht der Aufbau ab. Dabei nimmt die Dokumentation von Zielen, Teilzielen und Maßnahmen in Z deutlich mehr Raum ein als an den anderen Standorten.

- Nur in X sah das Formular vor, neben erwerbsfähigen Hilfeempfängerinnen auch nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige als Vertragspartei einzutragen. Nur in Z ist die Fachkraft als persönliche Ansprechpartnerin und als Vertreterin des Trägers namentlich zu benennen. (In Y, wo die namentliche Nennung immerhin möglich gewesen wäre, lag dem Beobachtungsteam keine ausgefüllte EinV vor.)
- Die Formulare in X und Y verlangen, die Leistungen des SGB-II-Trägers und die Pflichten und Eigenbemühungen der Adressatinnen als Zusatz (in Y: „insbesondere“) der mehr oder weniger ausführlicher Benennung der Grundpflichten⁵ im Vertragsformular hinzuzusetzen – eine Form, die den individuellen Gehalt der EinV wie eine Ergänzung erscheinen lässt und knappe Formulierungen begünstigt. Nur in X ist dabei die Formulierung eines langfristigen Ziels für die Geltungsdauer der EinV vor der Festlegung der einzelnen Leistungen und Bemühungen vorgesehen. In Z dagegen verweist das Vertragsformular nach Nennung der Grundpflichten auf ein zweiseitiges Anhangformular mit Feldern für ein Langfristziel und sechs Teilziele, für die jeweils auszuführen ist, was die Bewerberin und die Fachkraft bis wann erledigen sollen.
- In X und Z werden die Rechtsfolgen bei Nichterfüllung für Leistungsträger und Adressatin getrennt aufgeführt. In Y wird unter den Leistungen auf die Möglichkeiten des Trägers nur Nacherfüllung verwiesen; die Rechtsfolgen für die Adressatin stehen in der Rechtsfolgenbelehrung. Wieder in X und Y wird die Rechtsfolgenbelehrung als Teil des

4 Die erste Handlungsempfehlung der BA (Stand Mai 2005) enthält in der Anlage einen Formularentwurf. Die im März 2006 neu gefasste Arbeitshilfe verweist auf das in VerBIS hinterlegte Formular (BA 2006).

5 Jedes der drei Formulare nennt die Verpflichtung, „alle Möglichkeiten zu nutzen, um den eigenen Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten und an allen Maßnahmen zur Eingliederung mitzuwirken“. Das Formular in X führt auch die Verpflichtungen auf, jederzeit an Werktagen persönlich erreichbar zu sein, die Zustimmung des PAP zum Aufenthalt außerhalb eines zeit- und ortsnahen Bereichs einzuholen sowie Änderungen (wie Arbeitsaufnahme und Umzug) unverzüglich mitzuteilen.

Vertrags mit unterschrieben; in Z wird lediglich mit Datum quittiert, dass die Rechtsfolgenbelehrung als Anlage ausgehändigt wurde.

- Die Formulare in X und Z weisen – wie von der BA vorgesehen – unter einer eigenen Überschrift auf Schadensersatzpflicht bei Abbruch einer Bildungsmaßnahme hin; dieser Hinweis fehlt in Y.
- In Z gibt es zwei Unterschriftsfelder. Das erste ist anzukreuzen und zu unterschreiben, wenn Einverständnis mit dem Inhalt der EinV besteht. Ist dies nicht der Fall, kann die Adressatin im zweiten Feld formulieren, warum sie nicht einverstanden ist, muss allerdings unterschreiben, dass sie über die Rechtsfolgen bei Nichtunterzeichnung belehrt wurde.

5.4.2 Inhalte der EinV in den Beobachtungsfällen

Nur bei einem Teil der Fälle, in denen der Abschluss einer EinV beobachtet wurde, konnten die Beobachtungsteams die schriftliche Vereinbarung einsehen. In den anderen Fällen ist über den Inhalt nur bekannt, was in den Vorsprachen verlesen wurde.

Soweit beobachtet, fallen die Formulierungen zu den Leistungen der SGB-II-Träger und den Bemühungen der Adressatinnen deutlich asymmetrisch aus: Die SGB-II-Träger verweisen auf ein allgemeines Leistungsangebot und vermeiden die Formulierung von Aufgaben, die nach Ende der Vorsprache noch nicht erledigt sind. Dagegen werden die Bemühungen der Leistungsberechtigten deutlich konkreter festgelegt, und die Verpflichtungen, die sich daraus ergeben, liegen in der Zukunft, d.h. sie sind erst noch zu erledigen.

In X enthält die Rubrik Leistungen als Stehsatz den Hinweis auf „Unterstützung bei der Arbeits- und Ausbildungssuche/-aufnahme“, konkretisiert als „Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen“ durch den Träger. Die zweite aufgeführte Leistung ist stets der nächste Beratungstermin. Falls in eine Maßnahme zugewiesen wird, ist die Einbuchung oder der Eintrag auf eine Vorschlagsliste (ggf. auch auf die Liste für eine Alternativmaßnahme, so bei FX4-1) ebenfalls als Leistung des Trägers vermerkt, allerdings „immer vorbehaltlich, dass wirklich ‘n Platz frei ist“ (FX6-1 G1). Auch dass ein Beratungsgespräch geführt wurde („Folgeberatung“) oder Informationen gegeben wurden („Informationen zu Fördermöglichkeiten dem Grunde nach“, FX7-1 G2), wird als Leistung aufgeführt.

Konkreter sind die Festlegungen in den Folge-EinV von X, wenn sie genutzt werden, um Gründe der Leistungsberechtigten anzuerkennen. Nach der zweiten Vorsprache von FX3-1, die dieser selbst herbeiführte, um sich über die Zustände in seiner Maßnahme zu beschweren, gibt die Fachkraft in der EinV nicht nur ihr Einverständnis zum Maßnahmeabbruch zu Protokoll, sondern sagt zu, die Möglichkeit zu einer Qualifizierung und zum Erwerb des ADR-

Scheins zu prüfen. In der zweiten Vorsprache von FX8-1 erkennt die Fachkraft einen wichtigen Grund (Wohnungssuche) für die Nichtteilnahme an der Trainingsmaßnahme an, in die sie die Adressatin im Erstgespräch zugewiesen hatte.

Die EinV, deren Abschluss in Y beobachtet wurde, nennt als Leistungen des Trägers das Schalten des Job-Agenten und die Erstattung von Bewerbungskosten (FY2-1 G1).

In Z legt das Formular nahe, die Aufgaben der Fachkraft auf konkrete Ziele hin zu formulieren. Wie davon Gebrauch gemacht wird, konnte nicht beobachtet werden. In der EinV, die im Job Center Jugend abgeschlossen wurde, erwähnt die Fachkraft im Gespräch als eigene Leistung nur: „Und ich erkundige mich auch noch mal, wo Du Dich bewerben kannst“ (FZ7-1 G2). In einem Entwurf, der in einem anderen Fall von Z nicht zum Einsatz kam, wird auch der bereits ausgegebene Gutschein für das Bewerberzentrum oder die Finanzierung einer Trainingsmaßnahme als Leistung vereinbart.

Im Folgenden werden für die neun Fälle, in denen der Abschluss einer EinV (z. Tl. auch von Folge-inV) beobachtet wurde, so weit bekannt, die konkreten Bemühungen aufgeführt, die für die Leistungsberechtigten verbindlich festgelegt wurden (alle Zitate aus den EinV bzw. aus diesen Gesprächen).

FX2-1:

- Erstgespräch: „Die Eingliederungsvereinbarung gilt bis [Datum in zehn Wochen] mit dem langfristigen Ziel, ein Studium der Musikpädagogik oder Sonderpädagogik spätestens zum WS 2006/07 [zu beginnen, d.V.], soweit zwischenzeitlich nichts anderes vereinbart wird. Sozialversicherungsausweis bei der Krankenkasse beantragen (geht telefonisch); neue Telefonnummer mitteilen, sobald Sie sie haben, Nutzung der Gelben Seiten und des Internets (BIZ), um nach geeigneten Mini-Job- oder Praktikumsstellen im pädagogischen Bereich zu suchen (Arbeit mit behinderten / Kindern), Anfrage wg. Praktikum oder Mini-Job bei der [Träger 1] und der [Träger 2], nächster Beratungstermin [Datum, Uhrzeit].“
- Zweite Vorsprache: Aufnahmeprüfung (Lehramt Musik), Ortsabwesenheit (eine Woche Besuch einer Freundin), Praktikumsstelle suchen, nächster Termin.
- Vierte Vorsprache: Praktikumsplatz für Aufnahme Studium suchen, Arbeitssuche (Mini-job), neuer Termin.
- Fünfte Vorsprache: Arbeitssuche (Minijob), neuer Termin.

FX3-1:

- Erstgespräch: „Ich werde den Termin bei der Schuldnerberatung am 25.1.06 wahrnehmen. Ich werde mich umgehend persönlich bei der [Träger 5] anmelden. MX3 informiere ich telefonisch darüber, ob ich einen Platz im Lehrgang erhalten habe.“
- Zweite Vorsprache: „Ich werde mich aktiv um eine Einstellung bemühen. Das Ergebnis teile ich umgehend der ARGE mit. Ich hole Informationen über Lehrgänge zum Erwerb des ADR-Scheines ein und bringe sie zur nächsten Einladung zur ARGE mit.“
- Dritte Vorsprache: „Ich werde vom [Träger ADR-Schein] zur Teilnahme am ADR-Basiskurs eingeladen. Ich werde alles dafür tun, den Schein in diesem Rahmen zu erwerben. Ich werde den Termin bei der Schuldnerberatung wahrnehmen und dafür die Kinderbetreuung sicherstellen. Ich werde persönlichen Kontakt zum Amt für Wohnraumsicherung noch heute aufnehmen, um die Unterstützung dort wahrzunehmen.“

FX4-1:

- Erstgespräch: „Die Eingliederungsvereinbarung gilt bis zum [Datum in sechs Monaten] mit dem langfristigen Ziel, eine Ausbildungsstelle zur Zahnarzhelferin und perspektivisch zur Zahntechnikerin zu finden, soweit zwischenzeitlich nichts anderes vereinbart wird. Kontakt zur Abendrealschule aufnehmen, um sich über die Möglichkeit zu informieren, das Fachabitur/Abitur nachzuholen (um das Berufsziel Zahntechnikerin zu erreichen), Wahrnehmung des Erstberatungstermins bei der Berufsberatung, sobald dieser zugeschickt wird, eigene Bemühungen um Ausbildungsstellen durch Nutzung des Internet/BIZ, Gelbe Seiten und Tageszeitung, nächster Beratungstermin [Datum, Uhrzeit]“.⁶
- Vierte Vorsprache: Im Anschluss an die 100%-Sanktion wird eine neue EinV geschlossen. Was sie außer dem nächsten Vorsprachetermin enthält, wurde nicht beobachtet.

FX5-1:

- Erstgespräch: Termin bei der Berufsberatung machen, in regelmäßigen Abständen bei der Berufsberatung melden, Verpflichtung, in vollem Umfang an der Maßnahme teilzunehmen, in die FX5-1 zugewiesen wurde.

6 In dieser EinV wird die Teilnahme an den beiden Maßnahmen, für die FX4-1 vorgeschlagen wird, nicht bei deren Bemühungen aufgeführt. Später ist die Nichtteilnahme an der zweiten dieser Maßnahmen jedoch die Grundlage für eine 100%-Sanktion.

FX6-1:

- Erstgespräch: „Ich werde heute oder morgen die [Maßnahmeträger] aufsuchen und mich mit den ausgehändigten Unterlagen dort anmelden. An der Maßnahme werde ich teilnehmen. Alle Bewerbungen werde ich auf einer Liste dokumentieren und diese Liste zum nächsten Beratungsgespräch bei MX3 mitbringen.“
- Zweite Vorsprache: „Ich werde innerhalb von vier Wochen ab heute, also bis zum [Datum], bei Frau [MX3] einen sauber geschriebenen Lebenslauf, der für Bewerbungen geeignet ist, und ein Bewerbungsanschreiben an eine Firma, ein Anschreiben als Beispiel, abgeben. Ich bin verpflichtet, mich innerhalb der selben Zeit ernsthaft bei fünf unterschiedlichen Zeitarbeitsunternehmen in X zu bewerben und diese fünf Bewerbungen auch zu belegen. Beides werde ich ohne Termin, unaufgefordert, innerhalb dieser Zeit bei Frau [MX3] oder bei der entsprechenden Vertretung abgeben.“

FX7-1:

- Erstgespräch: „Ich werde an der Maßnahme der [Maßnahmeträger] teilnehmen und alle Möglichkeiten nutzen, um mir realistische Zielvorstellungen über eine Erwerbstätigkeit zu machen. Den Termin für die Schuldnerberatung nehme ich wahr. Bis zum nächsten Beratungsgespräch werde ich die Für und Wider einer aktiven Bemühung um eine Alkoholentwöhnung abwägen.“
- Zweite Vorsprache: „Ich nehme das Beratungsgespräch zur AGH wahr, sobald ich den Termin zugesandt bekomme. Gegebenenfalls informiere ich Frau [MX 3], falls der Termin nicht nötig sein sollte.“ (Dieser Satz wurde auf Wunsch von FX7-1 nachträglich eingefügt.) „Ich bilde mir eine Meinung zu der Maßnahme bei [Maßnahmeträger 1] und hole mir gegebenenfalls dort weitere Informationen ein. Ich bin mir darüber im Klaren, dass ich die Teilnahme an den beiden Vollzeitmaßnahmen [Maßnahmeträger 1] oder [Maßnahmeträger 2] #Auslassung#, dass ich für die Teilnahme einen Nachweis darüber erbringen muss, dass ich eine Beratungsstelle zur Suchtproblematik aufsuche und bei Bedarf auch über ein Erstberatungsgespräch hinaus die empfohlenen Angebote wahrnehme. Ich informiere Frau [MX 3] telefonisch nach dem Beratungsgespräch zur AGH, ob ich mich für eine der aufgezeigten Fördermöglichkeiten entscheide. Bei Bedarf bitte ich um ein Folgeberatungsgespräch bei Frau [MX 3].“
- Dritte Vorsprache: „Ich trete spätestens bis zum [Datum] an Herrn [FBX18], [AGH-Träger 1], heran und teile ihm meine Entscheidung, eine AGH aufzunehmen, mit. Während der Arbeitsgelegenheit bemühe ich mich weiter um eine Arbeitsaufnahme, sei es auch

eine geringfügige Tätigkeit. Ich werde auch in dieser Zeit Stellangebote sichten und telefonische und schriftliche Bewerbungen schreiben.“

FX8-1:

- Zweite Vorsprache (erste EinV nicht dokumentiert): „Ich melde mich persönlich oder telefonisch bei Frau [MX3], sobald ich in die neue Wohnung eingezogen bin. Nach dem Umzug werde ich an der dann für mich vorgesehenen Maßnahme teilnehmen. Ich bin über meine Mitwirkungspflichten informiert worden.“

FY2-1:

- Erstgespräch: „Dass Sie sich an die Eingliederungsvorschläge halten und uns regelmäßig informieren. Monatliche Vorsprachen.“

FY3-1:

- Zweite beobachtete Vorsprache im laufenden Fall: Folge-EinV über Zuweisung in Zusatzjob; „das ich Ihnen hier die Sache angeboten hab und dass Sie ab morgen (.) regelmäßig und pünktlich teilnehmen“.

FY12-1

- Erstgespräch: „Sie werden sich in dieser Zeit der des Arbeitslosengeld-2-Bezuges natürlich weiter bewerben, /hm/ nutzen dazu das Internet und die Gelben Seiten, so als Hinweis, ja? (..) Und monatlich werden Sie diese Nachweise über die Beschäftigungssuche vorlegen.“

FZ7-1:

- „Und dann würd ich gerne eine entsprechende Eingliederungsvereinbarung mit Dir machen, wie wir's eben auch besprochen haben, nämlich dass Du dann diese Bewerbung schreibst an diesen [Gastronomie 4] und dass Du Adressen raussuchst, äh, für Partyservice und welche, wo Du Dich für'n betriebliches Praktikum auch bewerben kannst, ja.“

5.5 Fallbeteiligte

In welchem Maße werden Dritte an der Aktivierung beteiligt? Die Zahl der Fallbeteiligten lässt Rückschlüsse auf den Vernetzungsgrad der Fachkräfte bzw. der Organisationseinheiten zu und erhellt, in welchem Umfang die Fallbearbeitung nach dem SGB II an externe „Hände“ delegiert wird. Schließlich soll sie einzuschätzen erlauben, über welche Netzwerke die Adres-

satinnen verfügen oder welche weiteren Dienstleistungen sie in Anspruch nehmen. Wie in der Anmerkung zu Tab. 5.5-1 ausgewiesen, sollten Personen der Einrichtungen als fallbeteiligt dokumentiert werden, die von den Fachkräften direkt oder indirekt (über die Adressatinnen) als Mitwirkende angesprochen werden. Doch die auf den ersten Blick einfache Frage nach den „Fallbeteiligten“ erwies sich für die Beobachtungsteams als schwer zu operationalisieren. Helfen sollte dabei die Kontaktregel: Fallbeteiligte sollten mit den Fachkräften einen dokumentierten persönlichen oder schriftlichen Kontakt gehabt haben.

Relativ eindeutig ließ sich klären, welche institutionellen Akteure zu den „Fallbeteiligten“ zählen: vor allem die privaten und öffentlichen Träger, die Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II (Betreuungsleistungen), nach § 16 Abs. 3 SGB II (Arbeitsgelegenheiten) oder z.B. nach § 37 SGB III (Aufgaben oder Teilaufgaben der Vermittlung) erbringen, aber auch andere Träger (z.B. Agentur für Arbeit, Berufsberatung, Arbeitgeberservice), deren Ressourcen außerhalb des unmittelbaren Verfügungsbereichs der Aktivierungs-Fachkräfte angesiedelt sind und von diesen und den Adressatinnen in der Fallbearbeitung erst erschlossen wurden.

Schwieriger zu beantworten war die Frage, wann Personen aus dem unmittelbaren Nahbereich als fallbeteiligt zu werten waren. Grundsätzlich sollten Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zum Fall (also zu den Adressatinnen) gezählt werden und nicht zu den Fallbeteiligten. Im Fall von FY13-1 erwies sich diese Regel nicht als trennscharf, weil der Jugendliche im Beobachtungszeitraum – nach seinem 18. Geburtstag – als eigene Bedarfsgemeinschaft zählte. Die Mutter, die seine Zuweisung ins Fallmanagement auslöste, wurde daher als Fallbeteiligte eingeordnet. Und wie sollte man mit im Gespräch erteilten Auflagen bzw. „Anregungen“ umgehen, z.B. Kinderbetreuungsfragen im familiären Umfeld jenseits der Bedarfsgemeinschaft“ (FZ2-1) zu suchen oder eine Initiativbewerbung bei einem Arbeitgeber (FZ3-1) weiter zu verfolgen? Nicht immer wurde „aktenkundig“, ob die in den Vorsprachen erörterten Kontakte zustande kamen und ob die auf diesem Weg über die Adressatinnen anzusprechenden Personen (z.B. das Kirchenvorstandsmitglied bei FZ3-1) den ihnen zugedachten „Aktivierungspart“ auch wirklich spielen. Umgekehrt brachten Adressatinnen selbst unaufgefordert Personen ihres sozialen Umfeldes in das Aktivierungsgeschehen ein, ohne dass immer erkennbar gewesen wäre, ob die Personen dann auch von den Fachkräften letztlich als „Fallbeteiligte“ wahrgenommen und aktiv einbezogen werden.

Schließlich gab es auch Fallbeteiligte, die entweder vor Beginn der Beobachtung (z.B. Profiling in fünf der Fälle aus X) oder erst nach deren Ende (z.B. berufsorientierende Maßnahme bei FZ1-1) einbezogen waren.

Als Konsequenz aus diesen methodischen Problemen weist Tab. 5.5-1 nur fallbeteiligte Institutionen und Personen aus, die tatsächlich innerhalb des Beobachtungszeitraums in die institutionelle Bearbeitung der Fälle einbezogen waren. Personen aus dem Nahbereich der Adressatinnen sind gemäß dieser Definition nur in bestimmten Konstellationen „Fallbeteiligte“, nämlich dann, wenn sie einen Bezug sowohl zur Fachkraft als auch zur Adressatin haben: z.B. dann, wenn die Mutter von FY3-1 oder die Eltern von FY2-1 die Fallbearbeitung durch ihre Intervention verändern.

Dabei zeigt sich, dass die Beteiligungsstruktur der Fallbearbeitung stark durch das vorhandene, organisatorisch und finanziell gesicherte Angebot an Leistungen Dritter geprägt wird. Von drei Ausnahmen (FX2-1, FY13-1, FZ6-1) abgesehen, haben bei allen Adressatinnen Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (überwiegend von Bewerbertrainings und Zusatzjobs) mindestens einmal eine Rolle gespielt. FX2-1 hat selbst Kontakte zu Trägern hergestellt und darüber eine Maßnahme gefunden; FZ6-1 wurde als Selbstständige nicht in eine Maßnahme vermittelt. Seltener (insgesamt siebenmal) wurden Ressourcen der Agentur für Arbeit genutzt; Träger von Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II waren fünfmal in insgesamt drei Fällen beteiligt. Einrichtungen für Wohnhilfen wie auch Gesundheitsdienstleister spielen eine noch geringere Rolle.

Personen aus dem persönlichen Nahbereich werden hingegen in durchaus nennenswertem Umfang in die Fallbearbeitung einbezogen, wobei sich diese Form der Fallbeteiligung auf den Standort Y konzentriert. Hierfür dürfte eine maßgebliche Rolle spielen, dass dort fast ausschließlich junge Erwachsene beobachtet wurden, die z.Tl. noch zu Hause wohnten und bei denen das soziale Netz der Familie (trotz getrennter Bedarfsgemeinschaft) noch als von den Adressatinnen aktivierbare Ressource zur Verfügung steht.

Tab. 5.5-1: Fallbeteiligte ¹

Standort / Fall	Agentur für Arbeit	mit Vermittlung beauftragte Dritte ²	Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	Träger weiterer Leistungen nach § 16 (2)	Einrichtungen für Wohnhilfen	Gesundheitsdienstleister	persönlicher Nahbereich ³	sonstige (Texteintrag)
X	5	0	10	3	1	0	0	
FX1	1	–	1	–	–	–	–	
FX2	1	–	–	–	–	–	–	Praktikum, ehrenamtl. Tätigkeit, psycho-soziale Beratung ^c
FX3	1	a	2	b	1	–	–	Arbeitgeber ^d
FX4	1	–	1	–	–	–	–	
FX5	1	a	1	–	–	–	–	
FX6	–	a	1	–	–	–	–	
FX7	–	a	3	3	–	–	–	Suchtberatung mehrfach vorgeschlagen durch FM
FX8	–	a	1	–	–	–	–	
Y	1	0	3	2	1	1	7	
FY2	1	–	1	–	–	–	2	
FY3	–	–	1	–	–	–	2	
FY4	–	–	1	–	–	1 Reha	1	
FY5	–	–	a	1	–	–	–	
FY13	–	–	–	1	1	–	2	Jugendamt, psychologische Beraterin, Ärztin
Z	1	0	7	0	0	0	2	
FZ1	–	e	1	–	–	–	–	
FZ2	–	–	1	–	–	–	2	
FZ3	–	–	3	–	–	–	f	Arbeitgeber, Sozialdienst
FZ4	–	g	1	–	–	–	–	
FZ5	1	–	–	–	–	–	–	
FZ6	–	–	–	–	–	–	–	Arbeitgeber ^h , ALG-II-Empfängerin ⁱ
FZ7	–	–	1	–	–	–	–	
insg.	7	0	20	5	2	1	9	

Anm.: 1) Personen bzw. Einrichtungen, die von den Fachkräften der „Aktivierung“ direkt oder indirekt (über die Adressatinnen) als Mitwirkende angesprochen werden. 2) Unterstützung im Sinne von § 37 SGB III; dabei kann es sich auch um Teilaufgaben (z.B. Profiling) handeln. 3) Z.B. Mitglieder der Familie, des Haushalts, des persönlichen Netzes – soweit sie in die beobachtete Fallbearbeitung einbezogen wurden.

Anm. zu einzelnen Fällen: a) Vor Beobachtung. b) Zweimal bei Schuldnerberatung eingebucht, zweimal nicht teilgenommen. c) Alle drei Kontakte waren von FX2-1 selbst gesucht und wurden alternativ zu Vorschlägen der VM realisiert. d) Zu zwei Arbeitgebern hatte FM telefonischen Kontakt. e) Nach Beobachtung. f) Mitglied der Kirchengemeinde, indirekt als Lieferant eines einschlägigen Anzeigenblattes angesprochen. g) Letztlich stornierte Maßnahme. h) Zu einem Arbeitgeber hatte FM telefonischen u. E-Mail-Kontakt.

i) Wurde von FM direkt auf mögliche Unterstützung für FZ6-1 angesprochen.

6. Gesprächsanalysen zu Problemen der Fallbearbeitung

6.1 Explorativ und fragmentarisch – Gesprächsanalysen in dieser Studie

6.1.1 Vorgehensweise

Auf den folgenden Seiten wird eine gesprächsanalytische Annäherung an die Frage versucht, welcher Art die soziale Dienstleistung ist, die im Regelkreis des SGB II entsteht. Sie stützt sich auf die Analyse der dokumentierten und transkribierten Vorsprachen und der Interviews. Unter den praktischen Beschränkungen einer Konzeptstudie musste dieses Vorhaben explorativ und fragmentarisch bleiben, denn für eine gemeinsame, methodisch gut abgesicherte Interpretation von Gesprächsmaterial im Gesamtteam fehlte die Zeit. Entsprechend dem Auftrag der Studie wurde daher vor allem versucht, in den drei Teilteams ein Verfahren der offenen Kodierung von Gesprächen zu erproben und in einer gemeinsamen Diskussion erste Kategorien für eine thematisch selektive Kodierung vorzuschlagen. Die Auswertung orientiert sich an der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring 2000). Dabei werden aus der Beschäftigung mit dem Gesprächsmaterial Kategorien entwickelt, und diese werden überprüft, indem man versucht, ihnen weitere Textstellen zuzuordnen.

Inhaltsanalysen von Vorsprachen sind ein wesentliches Erkenntnismittel bei der Beobachtung von Leistungsprozessen. Doch darf dabei nicht vergessen werden, dass nicht die Gesprächsführung selbst, sondern die gesamte Dienstleistung Gegenstand der Untersuchung ist und die Gesprächsanalyse nur den empirischen Zugang zu einem Geschehen vermitteln soll, in dem eben nicht nur geredet, sondern auch praktisch und gegenständlich gehandelt wird.

Im Mittelpunkt des Auswertungsinteresses stand deshalb die Abfolge von Interaktionen im Leistungsprozess. Auch die Inhaltsanalyse bleibt also bei dem Programm der Studie, Fallbearbeitung zu beschreiben, und nicht Einzelfälle in einem umfassenden Sinn zu rekonstruieren.¹ Mit der Exploration, deren Ergebnisse hier vorgestellt werden, ist aber noch keine Vorentscheidung über die gesprächsanalytischen Verfahren beabsichtigt, die bei einer größeren Untersuchung zum Einsatz kommen könnten (vgl. hierzu auch unten: 7.4.2).

1 Feinanalysen im Sinne der Objektiven Hermeneutik wären in diesem Projekt schon aus zeitlichen Gründen nicht möglich gewesen. Ob Inhaltsanalysen künftig durch weitere sequenzanalytische Verfahren ergänzt werden sollten, kann ggf. vor einer größeren Untersuchung erörtert werden. Natürlich würde die Dokumentation der beobachteten Gespräche auch eine spätere, eingehendere gesprächsanalytische Auswertung zulassen. Für die hier behandelten Fragestellungen erscheint jedoch das Verdikt Oevermanns (2000: 62) zu hart, Fallbeschreibungen schlossen „an der erfahrbaren Wirklichkeit nichts auf“ und seien daher „belanglos“.

Inhaltsanalyse als Verfahren in der Fallbeobachtung lässt sich anhand der von Deppermann (1999: 13 ff.) vorgeschlagenen Kriterien für gesprächsanalytische Untersuchungstypen wie folgt charakterisieren:

- *Interpretiert werden relativ große, d.h. einfach wahrnehmbare Gesprächsereignisse (Ordnungselemente, Sequenzen, Handlungen und Handlungsformen).* Eine systematische Detailanalyse sprachlicher Mittel war in dieser Studie nicht beabsichtigt, auch wenn gelegentlich „oberflächennahe“ sprachliche Auffälligkeiten berücksichtigt wurden.
- *Die Analyse soll für den Kontext sensibel sein.* Das Interesse galt den Einflüssen der institutionellen Bedingungen auf die Fallbearbeitung und damit auf die beobachteten Gesprächsereignisse. Daher wurde Material aus Gesprächen zwischen Fachkräften und Adressatinnen zum Teil interpretativ mit Aussagen dieser und anderer Fallbeteiligter verknüpft, die über Interviews und Kurzbefragungen erhoben wurden.
- *Das Gesprächsmaterial wird eher funktions- als formbestimmt ausgewertet.* Die Beobachtung sollte klären, wie bestimmte Grundprobleme der Fallbearbeitung im Gespräch oder in der Interaktion gelöst werden. Sie richtete sich damit „auf diejenigen Gesprächspraktiken und Kommunikationsereignisse, die für den Vollzug institutioneller Aufgaben konstitutiv sind“ (Deppermann 1999: 16).

Zwei Ansätze der Kodierung und Klassifizierung von Gesprächsmaterial wurden in der Konzeptstudie parallel verfolgt. Der erste Ansatz ergab sich unmittelbar aus der Aufgabe, die beobachteten Vorsprachen zu inventarisieren (vgl. oben: 4.5). Jedes transkribierte Gespräch war in nachvollziehbare Sequenzen zu untergliedern, diese nach ihrer Funktion im Gespräch zu bezeichnen, ihr Inhalt zusammenzufassen und Besonderheiten oder Auffälligkeiten in einer Anmerkungs­spalte festzuhalten. Sequenzen bildeten bei der Auswertung des Gesprächsmaterials die kleinste handhabbare Analyseeinheit (Bartelheimer u.a. 2000: 160 ff.; Bartelheimer 2001: 131 ff.; vgl. hierzu auch oben: 2.2).

Bei der Bezeichnung der so identifizierten Sequenzen konnten die Beobachtungsteams auf eine Klassifikation von Standardsequenzen zurückgreifen, die aus der Beobachtung von Fallmanagement in der Sozialhilfe entstanden war (Bartelheimer 2003); auch entstand durch den Austausch von Inventaren zwischen den Teilteams im Lauf der Auswertung ein „Angebot“ an Sequenzcharakterisierungen. Diese Art der Sequenzierung entspricht einer Vorgehensweise, die in der gegenstandsbezogenen Theoriebildung („Grounded Theory“) als „offene Kodie-

nung“ bezeichnet wird (z.B. Strübing 2004: 19 ff.).² Zwar war es in der verfügbaren Zeit nicht mehr möglich, die in den Inventaren abgegrenzten und bezeichneten Gesprächsereignisse untereinander systematisch zu vergleichen und auf mögliche Regelmäßigkeiten hin zu untersuchen. Jedoch werden die von den Beobachtungsteams vergebenen Sequenzbezeichnungen unten (vgl. 6.2) nach Funktionsbereichen und Untergruppen zusammengefasst.

In einem zweiten Auswertungsschritt wurden Kategorien für Gesprächsereignisse erörtert, in denen Setting-Bedingungen oder grundlegende Probleme der Fallbearbeitung im Regelkreis des SGB II bewältigt werden. Um diese Kategorien zu überprüfen, sollten die Teilteams sie auf das ihnen vorliegende Gesprächsmaterial anwenden und dabei die vorgeschlagenen Kategorien ggf. verändern und erweitern. Dieser sehr zeitaufwändige Durchgang durch das Material, der etwa dem „selektiven Kodieren“ in Verfahren der „Grounded Theory“ (Strübing 2004: 20) entspricht, konnte jedoch nicht mehr systematisch vollzogen werden. Die Teilteams setzten entsprechend ihrer Problemwahrnehmung unterschiedliche Schwerpunkte bei der Kodierung, und die methodisch gebotenen nächsten Schritte, also die gemeinsame Überprüfung der verwendeten Kategorien, die Verständigung auf Ankerbeispiele und die Zusammenstellung eines Kodierleitfadens, mussten unterbleiben. Am Ende der Projektlaufzeit waren die Beteiligten noch weit davon entfernt, alle für die Charakterisierung der neuen Dienstleistungen wichtigen Kategorien identifiziert zu haben und diese konzeptionell repräsentativ darstellen zu können. Die Ergebnisse des ersten, explorativen Durchgangs durch das Gesprächsmaterial werden im Folgenden für Effekte des Setting (vgl. 6.3) und für Probleme der Fallbearbeitung (vgl. 6.4) dargestellt.

6.1.2 Einschränkungen

Gegenstand der Untersuchung sind Interaktionen in einem neu geschaffenen Leistungssystem, das zum Zeitpunkt der Untersuchung zu fortgesetzten öffentlichen Kontroversen Anlass gab und politischen, gesetzlichen und organisatorischer Eingriffen unterlag. Der Hinweis, dass die Konzeptstudie mit den hier wiedergegebenen Beobachtungen kein gesichertes Wissen über das besondere Profil der „aktivierenden“ Leistungsprozesse nach dem SGB II liefern kann, ist daher nicht bloß eine im Wissenschaftsbetrieb übliche Demutsformel. Was folgt, sind Interpretationsversuche, die für eine weitere Arbeit am Gesprächsmaterial nützlich sein können (etwa als Vorarbeiten zu einem Kodierleitfaden für eine größere Untersuchung), die sich aber

2 Natürlich ist die Abgrenzung und Bezeichnung von Sequenzen und der Versuch ihrer Typisierung zu „Standardsequenzen“ noch keine vollständige Sequenzanalyse, insbesondere keine Rekonstruktion einer Fallstruktur im Sinne der objektiven Hermeneutik (Hitzler/Honer 1997, Oevermann 2000).

noch nicht zu gesicherten Aussagen über „bessere“ oder „schlechtere“ Fallbearbeitung oder gar zu Empfehlungen für die Praxis der Grundsicherungsträger verdichten lassen.

Ein erste wesentliche Einschränkung hängt mit den Beobachtungsfällen zusammen. Kritisch ist nicht allein deren zu geringe Zahl, sondern auch, dass sie nicht planvoll ausgewählt werden konnten und daher keine „theoretisch gesättigte“ Stichprobe bilden (vgl. oben: 4.2). Die drei einbezogenen Organisationseinheiten bilden die Heterogenität der Geschäftsmodelle und Arbeitsmarktbedingungen nicht ausreichend ab, und an den einzelnen Standorten waren nicht alle Leistungsbereiche einbezogen, so dass sich verschiedene Formen der Fallbearbeitung (etwa Fallmanagement und Vermittlung) nicht systematisch vergleichen lassen.

Eine zweite Einschränkung ergibt sich daraus, dass Inhaltsanalysen die Fallbearbeitung nach dem gesprochenen Wort beurteilen, noch dazu in einer durch die Transkription verfremdeten Fassung. Oben wurde bereits daran erinnert, dass die eigentlich interessierenden Interaktionen aus verbalen *und* nonverbalen Elementen bestehen. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass Gesprächsereignisse, die in der Analyse problematisch erscheinen, aus Sicht der Beteiligten situationsangemessenes Handeln vermitteln.

Drittens begünstigt die Leitfrage für die Kodierung des Gesprächsmaterials, wie Probleme der Dienstleistungen nach SGB II gesprächsweise bewältigt werden, eine „defizitorientierte“ Sicht auf den Leistungsprozess. Für die explorative Kodierung des Gesprächsmaterials wurden sicher häufiger die problematischen Stellen herangezogen. Viele Adressatinnen würden trotz aller Probleme der Einschätzung von FX1-1 zustimmen, „dass die sich eigentlich relativ gut kümmern“ (FX1-1 G2N2, 14).

Viertens schließlich ist zu berücksichtigen, dass die nicht teilnehmende Beobachtung zwar mehr Überblick ermöglicht, den Gegenstand aber auch perspektivisch verzerrt. Gelingt die Beobachtung, kann sie Fallsicht und Fallwissen der wichtigsten Akteurinnen gleichzeitig berücksichtigen. Das Bild, das so entsteht, ist zwar reicher und offener als das der Beteiligten, aber zugleich eminent „unpraktisch“: Denn es kommt nur zustande, weil die Beobachterin von der Notwendigkeit entlastet ist, in einer konkreten Situation auf der Grundlage unvollständiger Information und angesichts möglicherweise gegensätzlicher Interessen zu handeln. Es wäre bloße Besserwisserei, die beobachteten Fachkräfte an der Fallsicht eines „allwissenden Erzählers“ zu messen, die erst im Rückblick auf das gesammelte Material möglich war. Fachkräfte und Adressatinnen finden einen gesetzlichen Leistungsauftrag und organisatorische Setting-Bedingungen vor, und sie setzten in den beobachteten Fällen enorme persönliche Ressourcen ein, um diese institutionellen Gegebenheiten gut zu bewältigen. Auf diese Bedin-

gungen will die Studie den Blick lenken, nicht auf die mehr oder weniger gelungenen Interaktionen Einzelner im gegebenen Rahmen.

6.2 Standardsequenzen

Das Konzept der Standardsequenzen wurde bereits in vorausgegangenen Untersuchungen als Kategorie zur Analyse von Vorsprachen bzw. Beratungsgesprächen genutzt, die im Regelkreis der Sozialhilfe beobachtet worden waren. (Zum Konzept vgl. oben: 2.2 sowie Deppermann 1999: 75 ff.; Bartelheimer u.a. 2000: 106 ff.) Jede Interaktion (Gespräche wie praktisches Handeln) besteht aus einer Abfolge unterscheidbarer Sequenzen, die charakteristische Muster bilden. Die Sequenzen, die sich nicht nur nach dem konkreten, auf den einzelnen Fall bezogenen Inhalt klassifizieren lassen, sondern nach ihrer Funktion bei der Bewältigung typischer, wiederkehrender Interaktionsaufgaben,³ werden in dieser Studie als Standardsequenzen bezeichnet. Sie bezeichnen typische, durch sprachliche oder praktische Markierungen abgegrenzte Handlungsabläufe oder Gesprächsbestandteile.

Dieser Abschnitt gibt einen Überblick über die in den Gesprächsinventaren identifizierten Sequenzen. Die Bezeichnungen sind das Ergebnis der oben beschriebenen „offenen Kodierung“ durch die Teilteams. Sie wurden nicht vereinheitlicht. Bei der Anordnung dieser Sequenzen zu funktionalen Gruppen und Untergruppen wurde das in früheren Untersuchungen verwendete Ordnungsmuster modifiziert. Es bringt nun sowohl einen entwickelteren Stand der Kodierung als auch charakteristische Abläufe bei SGB-II-Trägern zum Ausdruck.⁴

Vier Gruppen von Standardsequenzen können nach ihrer Funktion unterschieden werden:

1. die *Gesprächsorganisation* (Phasen des Gesprächs werden abgegrenzt);
2. die *Organisation von Beziehung und Interaktion* (die Rollenverteilung zwischen Adressatin und Fachkraft wird hergestellt, Handlungspläne⁵ werden ins Spiel gebracht);
3. die *inhaltlich-thematische Organisation des Gesprächs* (Problembezug wird hergestellt);

3 Die Anspielung auf „Standardsituationen“ im Fußball ist beabsichtigt.

4 In der Begleitforschung zum Modellprojekt „Sozialbüros“ des Landes Nordrhein-Westfalen (Bartelheimer 2000) wurden sechs Gesprächsfunktionen unterschieden: Eröffnung, Rollenzuweisung, Problempräsentation, Problemsicht, Lösungsentwicklung, Beendigung; das Projekt „Fallmanagement in der Praxis“ (Bartelheimer 2003, 2001) übernahm dieses Ordnungsmuster. In beiden Projekten wurden die im Gesprächsmaterial unterschiedenen Standardsequenzen nicht nur nach ihrer Funktion in der Interaktion, sondern auch nach Handlungsformen charakterisiert. Dabei wurden Information, Beratung und Hilfeplanung als kommunikative Handlungsformen von stärker gegenstandsbezogenen wie Leistungsgewährung, Hilfeleistung, Vermittlung oder Anleitung unterschieden. Diese Differenzierung wurde für die Auswertung im Rahmen der Konzeptstudie noch nicht systematisch genutzt. An dieser Stelle sei auf die Möglichkeit hingewiesen, durch vergleichende Reanalyse des in den drei Projekten dokumentierten Gesprächsmaterials die besonderen Profile von Gesprächen im Rahmen der Sozialhilfe, bei freien Beratungsträgern sowie im Regelkreis des SGB II herauszuarbeiten.

5 Zum Begriff des Handlungsplans im Gespräch: Legewie 2001.

4. die *Organisation des Verfahrens* (Anforderungen an Rechtssicherheit und Verfahrensförmigkeit werden erfüllt).

In den folgenden Übersichten wurden die Gesprächssequenzen den vier Funktionsbereichen zugeordnet. Wo ähnliche Sequenzen bzw. ähnliche Sachverhalte im Gespräch bei der Auswertung unterschiedlich bezeichnet wurden, sind die entsprechenden Bezeichnungen in Klammern nachgestellt. Die beiden rechten Spalten zeigen, welche Sequenz bereits in den beiden vorausgegangenen Untersuchungen ausgewiesen waren. Die weiter unten wiedergegebenen Gesprächsausschnitte verweisen auf die hier vorgeschlagene Systematik.

Übersicht 6.2-1: Standardsequenzen der Gesprächsorganisation

Gruppe	Sequenzen der Gesprächsorganisation	zuvor ausgewiesen in	
		Modellprojekt Sozialbüros ¹	Fallmanagement ²
<i>1.1 Sondersituation Beobachtung</i>			
	Vorstellung Forschungsprojekt		
	Verspäteter Beginn: Rekapitulation des bisherigen Verlaufs für Beobachter/in		
<i>1.2 Abgrenzung von Gesprächsphasen</i>			
	Abholen (auch: Vorgespräch)		
	Begrüßung (auch: Eröffnung, Gesprächseröffnung)	X	X
	Tagesordnung (auch: Terminbegründung; ähnlich: Selbstorganisation)		
	Verfahrensvorschlag		X
	(Zwischen-)Resümee (auch: Fazit, Vergewisserung)		
	Verabredung (auch: Absprache)	X	X
	Terminvereinbarung (auch: Verabredung zum nächsten Gespräch, Termin)		
	Verabschiedung (auch: Beendigung, Gesprächsende)	X	X
<i>1.3 Störungen</i>			
	Unterbrechung durch Telefonat		
	Warten während Eingaben (auch: Gesprächspause)		
	Suche im Intranet (auch: Gesprächspause)		

Anmerkungen: 1) Bartelheimer u.a. 2000: 109. 2) Bartelheimer 2003: 73 ff.

Die meisten der Sequenzen, die eine Vorsprache organisieren (Übersicht 6-1), finden sich in der gleichen oder ähnlichen Form in Alltagsgesprächen wie in professionellen Gesprächen. Einige der hier genannten Sequenzen ergaben sich aus der Beobachtungssituation; etwa wurde in Y, da Vorsprachen oft früher als vereinbart stattfanden, dem Beobachter durch die Beteiligten berichtet, welchen Teil des Gesprächs er verpasst hatte (vgl. oben: 4.3.2). Andere Sequenzen verwiesen auf besondere Setting-Bedingungen wie zum Beispiel die IT-Dokumentation während der Vorsprache in X (vgl. dazu unten: 6.3.1).

In jedem Gesprächskontext verständigen sich die Beteiligten in der einen oder anderen Form über die Rollen, die sie in der Interaktion einnehmen, und sie verfolgen Handlungspläne, die sie mit einander abzustimmen versuchen. In der Vielzahl an Sequenzen, die Beziehung

und Interaktion in den Vorsprachen organisieren sollen (Übersicht 6.2-2), zeigt sich ein Grundproblem der beobachteten Leistungsprozesse im Kontext des SGB II: Die weit reichenden Kompetenzen und Ermessensspielräume, die das SGB II den Fachkräften in der „Aktivierung“ zuweist, begründen eine hierarchische Beziehung, die dem Alltagsverständnis wenigstens der Handlungsform Beratung zuwiderläuft⁶ und die im Gespräch immer wieder hergestellt, befestigt und als Konfliktpotenzial entschärft werden muss (vgl. dazu auch unten: 6.4.2).

Übersicht 6.2-2: Organisation von Beziehung und Interaktion

Gruppe	Sequenzen der Organisation von Beziehung und Interaktion	zuvor ausgewiesen in	
		Modellprojekt Sozialbüros ¹	Fallmanagement ²
2.1 Rollenzuweisung		X	
	Wir über uns		X
	Rechte und Pflichten (auch: Hinweis auf Pflichten)		X
	Regeln zuweisen (auch: Belehrung)		X
	Ermahnung (ähnlich: Abmahnung, Strafpredigt)		
	Lob (auch: Belobigung, „Zeugnis“, Bestärkung)		
	Verfolgen		X
	Rolle der Aktiviererin befestigen (auch: Kompetenzdemonstration)		
	Drohung		
	Auflage (auch: Auftrag, Hausaufgabe, Pflichten für Adressatin, Aufgabenstellung)		X
	Stellungnahme (ähnlich: Intervention, Bewertung Adressatin)	X	X
	„Buße“		
2.2 Arbeitsbündnis herstellen			
	Aussprache	X	X
	Small Talk		
	Verallgemeinerung	X	X
	gemeinsame Gesprächsakte (Formulareinträge, Internetrecherche)	(X)	X
	„Cooling-Down“-Diskussion		
	„Intermezzo“ (auch: Überbrückung)		
	Themenwechsel („Ablenkung“)		
	Schleifen (auch: Gesprächsschleifen)		
	Auseinandersetzung		
	Störung		
	Überspielen einer Störung		
	Kritik seitens Adressatin (ähnlich: Institutionskritik)		
2.3 Perspektivewechsel erreichen			
	Korrektur der Sichtweise (auch: Korrektur Kundensichtweise)		
	Einsicht wecken (auch: Zu bedenken geben, Pädagogisierung)		
	Legitimieren einer Forderung (ähnlich: Fördern und Fordern)		
	Druck (auch: Drohung)		

Anmerkungen: 1) Bartelheimer u.a. 2000: 109. 2) Bartelheimer 2003: 73 ff.

6 Beratungsbeziehungen sind zwar hierarchisch, aber die Rollen sind wechselnd verteilt: Die Ratsuchenden erteilen einen Beratungsauftrag und entscheiden später darüber, ob der Rat ihrer Lebenssituation angemessen ist und wie weit sie ihn umsetzen. In den Phasen dazwischen unterstellen dagegen beide Seiten einen Kompetenzvorsprung der Beraterin, der Vorrechte bei der Gesprächsorganisation (etwa Fragerechte und Antwortpflichten) begründet. (Vgl. Bartelheimer u.a.: 85 ff., 106 ff.)

Die Sequenzen der ersten Untergruppe reichen von Erläuterungen der Fachkräfte zu Regeln und Verfahren von Vermittlung oder Fallmanagement (z.B. „Wir über uns“) über stärker konfrontative Sequenzen („Ermahnung“, Drohung“) bis hin zu verbindlichen Handlungsanweisungen („Auflagen“) für die Adressatinnen. Viele Sequenzen haben auch einen Sachaspekt, aber sie werden hier nach ihrem Beziehungsaspekt charakterisiert: die Entscheidungs- und Weisungsrechte der Fachkräfte, denen keine vergleichbaren Rechte der Adressatinnen gegenüberstehen, bestimmen das Geschehen. Unter diesen Sequenzen findet sich daher nur eine („Stellungnahme“), die auch von den Adressatinnen initiiert und gestaltet werden kann.

Da schon ein für beide Seiten noch erträgliches Gespräch, viel mehr noch eine Dienstleistung, eine Koproduktion der Adressatinnen erfordert, die über das Rechtskonstrukt der Mitwirkung hinaus geht, finden sich in der zweiten Untergruppe einige Sequenzen, mit denen die Mitarbeit der Adressatin gesichert werden soll und negative Gesprächsfolgen der einseitig hierarchischen Dienstleistungsbeziehung bearbeitet werden. Entspannend wirken z.B. Gespräche über Themen, die den „Aktivierungsauftrag“ nicht berühren, aber auch die gemeinsame praktische Bewältigung von Aufgaben. Offene Kritik der Adressatinnen am Verfahren kann mehr oder weniger konfrontativ ausfallen, je nachdem, ob sie sich gegen Entscheidungen der Fachkraft oder gegen den gesetzlichen Rahmen richtet.

In einer für das SGB II charakteristischen dritten Gruppe von Sequenzen, die bereits in den Handlungsprogrammen der Bundesagentur für die Arbeitsvermittlung im Versicherungsbereich (Gawellek 2004) angelegt ist, versuchen die Fachkräfte Einfluss darauf zu nehmen, wie die Adressatinnen ihren Fall sehen oder welche Arbeitsmarktstrategie oder Lebensplanung sie verfolgen. Auch hier ist der Beziehungsaspekt für die Charakterisierung der Sequenzen entscheidend. Es geht nicht darum zu beurteilen, ob ein Perspektivewechsel sachlich geboten ist, sondern um die kommunikativen Mittel, die ihn herbeiführen sollen.

Die Sequenzen der dritten Funktionsgruppe (Übersicht 6.2-3) wurden nach ihrer sachlichen Funktion für den Leistungsprozess charakterisiert – sie vermitteln eine Informationsgrundlage, führen Probleme in den Fall ein und organisieren deren Bearbeitung. Die für Vorgesprächen im Regelkreis des SGB II typische Rollenverteilung ist hierbei zwar vorausgesetzt, doch aus sachlichen Notwendigkeiten kann sich die Gesprächshierarchie zwischen Adressatin und Fachkraft abflachen. Auch für diese Gruppe gilt, dass viele der ausgewiesenen Sequenzen sich in anderen professionalisierten Dienstleistungen sowie in alltäglichen Interaktionen (von der Alltagsberatung bis zur Nachbarschaftshilfe) in ähnlicher Form finden.

Übersicht 6.2-3: Inhaltlich-thematische Organisation des Gesprächs

Gruppe	Sequenzen zur inhaltlich-thematischen Organisation des Gesprächs	zuvor ausgewiesen in	
		Modellprojekt Sozialbüros ¹	Fallmanagement ²
<i>3.1 Problembezug herstellen</i>			
	Problemanmeldung (auch: Problemansprache, Problemanzeige, Problempräsentation, Beratungswunsch) Problembestätigung	X	X
	Problemnachfrage	X	X
	Informationsfrage (auch: Informationsnachfrage)	(X)	X
	Tagesordnung		
	Datensammlung (problemorientiert, problem-, akten-, aktivierungs-, angebots-, -lebenslaufgesteuert, dokumentengestützt, themenbezogen)	(X)	X
	Bewerberprofil erstellen (auch: Routine Profiling)		
<i>3.2 Problemsicht</i>			
	Herstellen einer Problemsicht		
	Zielabfrage		
	Problemsortierung (auch: Problemzusammenfassung)	X	X
	taktische Information		
	Stellungnahme	X	X
	Aushandlung		X
	Erörterung von Handlungsoptionen (auch: Problemerkörterung)	X	X
	Planung (auch Eingliederungsplanung, Perspektiventwicklung, Integrationsplanung (Kunde))		
	Gespräch mit Fallbeteiligten	X	X
	Klärung mit Experten (auch: Informationsabfrage bei Dritten)	X	X
<i>3.3 Problemlösung</i>			
	Information	X	X
	Problemlösungsvorschlag (auch: Vorschlag, Lösungsvorschlag, Aufforderung; ähnlich: indirekter Vorschlag)		X
	direktive Zielvorgabe		(X)
	Begründung der (Ziel-)Vorgabe, Legitimieren		
	Zielvereinbarung		X
	Verabredung (auch: Absprache)	X	X
	(eigenes) Hilfeangebot		X
	Arbeits-/Ausbildungsplatzangebot		
	Vermittlung Hilfeangebot	X	X
	Maßnahmeangebot (auch: Vorschlag Maßnahme; ähnlich: Vorbereitung Maßnahme)		(X)
	Information zu Hilfeangebot		X
	Verweis (auch: Verweisung, ähnlich: Laufzettel)	X	X
	Vermittlung		
	Zuweisung (auch: Routine Maßnahme)		(X)
<i>3.4 Reflexion</i>			
	Rekapitulieren (ähnlich: Rückversicherung, Nachsehen)	X	X
	Aktivitätsbericht Kundin (auch: Bericht Aufлагenerfüllung)		
	Bewerbungskontrolle (auch Kontrolle des Bewerberverhaltens)		
	Kontrolle (auch: Kontrollabfrage, Überwachen, Überprüfung, Aktivierungskontrolle)		
	Verfolgen (z. B. der Aufgabenerledigung, Teilnahme an Veranstaltung, Termin)		X
	Korrektur EinV		

Anmerkungen: 1) Bartelheimer u.a. 2000: 109. 2) Bartelheimer 2003: 73 ff.

Die Sequenzen der ersten Untergruppe, die den Problembezug der Vermittlung oder des Fallmanagements klären sollen, werfen vor allem zwei Fragen auf, die weiter unten näher behandelt werden: Welche Probleme ergeben sich aus der Standardisierung der Datensammlung (6.4.1), und welchen Spielraum haben die Adressatinnen, um eigene Anliegen in den Leistungsprozess einzuführen (vgl. unten: 6.4.3)?

In der zweiten Untergruppe, also in den Gesprächsphasen, in denen die Adressatin ihre Sichtweise darstellt und bei der Fachkraft eine Problemsicht entsteht, finden sich auch Sequenzen, die über den Gesprächsrahmen einer Vorsprache hinausweisen, etwa Kontakte mit Dritten oder Planungen.

Die Sequenzen der dritten Untergruppe, in denen Problemlösungen versucht und entsprechende Aktivitäten ausgelöst werden, spiegeln das ganze Leistungsspektrum der Grundsicherungsträger. Sachlich verwandte Sequenzen können sich dabei auf der Beziehungsebene danach unterscheiden, wie direktiv sie ausfallen.

Die als „reflexiv“ bezeichneten Sequenzen der vierten Untergruppe stellen einen Zusammenhang zum bisherigen Fallverlauf her. Entsprechend dem hierarchischen Beziehungsmuster, das sich aus dem „Aktivierungs“-Auftrag ergibt, ermitteln die Fachkräfte den Sachstand und das Fallgeschehen seit dem letzten Kontakt überwiegend in direktiver Form. Lediglich das Rekapitulieren entspricht einer stärker symmetrischen Arbeitsweise.

In der vierten Funktionsgruppe sind spezialisierte Sequenzen zusammengefasst, mit denen leistungs- oder sozialrechtliche Verfahrensanforderungen bewältigt werden sollen. Dabei weist die erste Untergruppe Handlungen aus, die sich zum Teil bereits aus dem SGB I ergeben und die auch bei anderen Sozialleistungen zu erwarten sind; spezifisch für den Regelkreis des SGB II ist jedoch bereits die Sequenz „Sanktion“, eine negative Leistungsentscheidung. Darüber hinaus wurden eine ganze Reihe besonderer Sequenzen im Zusammenhang mit dem Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II und im Zusammenhang mit der verpflichtenden Zuweisung in Maßnahmen beobachtet.

Übersicht 6.2-4: Organisation des Verfahrens

Gruppe	Sequenz	zuvor ausgewiesen in	
		Modellprojekt Sozialbüros ¹	Fallmanagement ²
<i>4.1 Allgemeine Verfahren</i>			
	Aufklärung		
	leistungsrechtliche Information	(X)	(X)
	Erläuterung zum Verfahren		X
	Dokumentation		
	Antragstellung (auch: indirekter Antrag, Leistungsantrag)		X
	Antragsaufnahme (auch: Datensammlung Antragsbearbeitung)		
	Antragsbearbeitung		
	Anspruchsprüfung	X	X
	Leistungsentscheidung Ablehnung eines Antrags		
	Anhörung		
	Leistungsentscheidung Sanktion		
	Rechtsfolgebelehrung (auch: Belehrung)		
<i>4.2 Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung (auch: Routine EinV)</i>			
	Ankündigung EinV		
	Vorbereitung EinV		
	Einleitung EinV		
	Erläuterung EinV		
	Drucken EinV		
	Durchsprechen EinV		
	Rechtsfolgebelehrung		
	Unterschriften EinV		
<i>4.3 Zuweisung (auch: Routine Maßnahme)</i>			
	Zuweisungsvorschlag		
	Ankündigung Zuweisung		
	Zuweisungsentscheidung		
	Zuweisung Maßnahme		

Anmerkungen: 1) Bartelheimer u.a. 2000: 109. 2) Bartelheimer 2003: 73 ff.

6.3 Effekte des Setting in der Fallbearbeitung

Der Begriff „Setting“ wird in dieser Studie in einem weiten Sinn für alle „externen“, d.h. der eigentlichen Fallbearbeitung vorgelagerten Bedingungen der Fallbearbeitung verwendet. Dazu gehören die organisatorischen und räumlichen Bedingungen, die vom Geschäftsmodell der jeweiligen Organisationseinheit abhängen, die gesellschaftlichen Diskurse über das Leistungssystem, die Arbeitsmarktbedingungen und schließlich die gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben für die Fallbearbeitung. (Zum Begriff des Setting vgl. oben: 3.1.2.)

Keines der in der Beobachtung wahrgenommenen Probleme der Fallbearbeitung lässt sich unabhängig vom rechtlichen Setting des SGB II erörtern. In Abgrenzung hierzu betreffen eine Reihe von Beobachtungen Effekte spezifischer Setting-Bedingungen, die an jedem der drei einbezogenen Standorte variierten. Bei der thematischen Kodierung des Gesprächsmaterials wurden zwei recht verschiedene Gruppen von Textstellen der Kategorie „Setting“ zugeordnet:

- Gesprächspassagen, in denen sich besondere organisatorische Bedingungen auf die beobachtete Fallbearbeitung auswirken,
- Gespräche über die Arbeitsmarktbedingungen und über die öffentliche Wahrnehmung der SGB-II-Leistungen und der Leistungsberechtigten.

6.3.1 Wirkungen organisatorischer Bedingungen

Zugangssteuerung und Segmentierung als Einbahnstraße

Wie im Kapitel 3 (vgl. insbesondere 3.2) dargestellt, fällt am Standort X bereits mit Beginn des Leistungsbezugs eine Entscheidung darüber, ob die Adressatinnen in der Vermittlung oder im Fallmanagement „aktiviert“ werden. Den Fachkräften (hier: MX1) ist bewusst, dass sie über die Zuweisung auf der Grundlage unvollständiger Informationen entscheiden müssen:

Und letztendlich ist es erst mal so, dass man eine Entscheidung treffen muss. Und dann, also das bestätigt sich dann hinterher, ob es dann wirklich die richtige Entscheidung gewesen ist, oder ob es eben doch eine nicht so richtige Entscheidung gewesen ist. [FX5-1 G1N2, 135 – 138]

In einigen Beobachtungsfällen am Standort X erwies sich die Zuordnung zum Fallmanagement später als nicht unbedingt ‚passgenau‘; sie wurde aber von allen Beteiligten als gegeben akzeptiert, unter anderem deshalb, weil ein Übergang aus dem Fallmanagement in die Vermittlung organisatorisch nicht vorgesehen ist.

Alleinerziehende mit Kindern unter drei Jahren werden in X dem Fallmanagement zugeordnet. Sie können in den ersten drei Lebensjahren des Kindes Erziehungszeit nehmen oder einen Vermittlungswunsch anmelden. So FX1-1, eine junge alleinerziehende Frau, die wegen ihrer Erziehungszeit routinemäßig zunächst bei (MX1) als „ruhender Fall“ geführt wurde.

Also, was ich gedacht habe, ist, dass es halt mal so eine kleine Hilfestellung geben würde, um in den Kindergarten reinzukommen, ne. Weil, oft heißt es ja, dass allein erziehende Mütter bessere Chancen haben, aber das ist der absolute Blödsinn, glaube ich! [FX1-1 I, 363 – 374]

Dass die Zuordnung zum Fallmanagement den alleinerziehenden Adressatinnen nicht unbedingt bessere Chancen auf Kinderbetreuung sichert, räumt die zuständige Fallmanagerin im Interview ein:

Das is', in der Theorie ist das auch wunderschön. Nur wenn eine Mutter zu mir kommt und sagt, ich hab'n anderthalbjähriges Kind, ich würde jetzt gerne wieder arbeiten. Dann fange ich an total zu rotieren. Weil, dann ist es nämlich so, ich muss dann im Prinzip einen Hortplatz finden, wo ne Ganztagsbetreuung da ist, und wenn das nicht ist, dann muss ich eben die Tagesmutter finden und sonstiges. Und da geht man immer so von aus, in der Theorie, dass man ja alles mit dem und dem Schritt erreicht. Fakt ist aber, es gibt nicht genug Hortplätze. Und dann fängt es eben an, einfach total schwierig zu werden.“ [MX1 I, 177 – 198]

Tatsächlich begann die „Aktivierung“ im Fall FX1 erst, nachdem die junge Mutter in Eigeninitiative eine Ganztagsbetreuung für ihre Tochter gefunden hatte und von sich aus Interesse an einer Vermittlung anmeldete. FX1-1 wurde nun sehr zügig in eine Vollzeit-Arbeitsgelegenheit mit MAE in dem von ihr gewünschten Berufsfeld vermittelt. Zu diesem Zeitpunkt stellte die Kinderbetreuung aber bereits kein besonderes Vermittlungshemmnis mehr dar: der Grund für die Zuordnung zum Fallmanagement war eigentlich entfallen. Im Gespräch hierüber bezeichnet die Fallmanagerin die Segmentierung nach Vermittlung und Fallmanagement beim Träger X als „Einbahnstraße“.

MX1: Und dann ist das Kind drei Jahre geworden, und sie hat dann auch wirklich eine der wenigen, die das Glück haben, dass sie wirklich einen Ganztagsbetreuungsplatz auch hat. Und von daher ist es dann eben vielleicht relativ einfach, ehm, eben dass sie dem Arbeitsmarkt wirklich in einem großen Umfang zur Verfügung steht, ne.

H.: Dass sie diesen Ganztagsbetreuungsplatz hatte oder bekam, das hätte jetzt aber nicht ausgereicht, ehm, um sie zurück in die Vermittlung zu geben?

MX1: Nein, im Moment ist das noch so bei uns, dass es, ehm, mehr oder weniger eine Einbahnstraße. Also, derjenige, der einmal im Fallmanagement ist, der bleibt dann auch erst mal da. Wobei es die Möglichkeit gibt, eben vom Vermittlungsmanagement ins Fallmanagement zu wechseln. Ich denke, das hat auch einfach seine Begründung, weil ich vom Vermittlungsmanagement, so wie ich es kenne, da ist natürlich auch eine andere Nähe zum Arbeitsmarkt ne Voraussetzung.

[FX1-1 G1N1, 46 – 62]

Hat man länger zusammen gearbeitet, werde ein Wechsel aus anderen Gründen schwierig:

MX1: weil man davon ausgehen kann, dass, wenn jemand fit für den Arbeitsmarkt ist, dann hat man schon eine sehr lange Zeit miteinander gearbeitet, und man hat dann einfach eine Vertrauensebene. Und wo ich eben denke, wenn man dann jetzt wieder einen Wechsel ins Vermittlungsmanagement macht, dann ist die Frage, ist das überhaupt so sinnvoll?

H: Mhm.

MX1: Weil, letztendlich glaube ich, dass wir die gleichen Instrumente auch nutzen können, die halt eben jeder Vermittler auch hat, ne. Und das Ziel ist ja immer, immer das gleiche. Also von daher, wie gesagt, gibt es erst mal nur die Einbahnstraße.

[FX1-1 G1N1, 76 – 86]

Die persönliche (gewachsene) Beziehung wurde nicht nur von den Fachkräften, sondern auch auf Seiten der Adressatinnen höher bewertet als ‚richtige‘ Zuordnungsentscheidungen.

So bietet die MX2 ihrer jungen ‚Vermittlungskundin‘ FX2-1 den Wechsel ins Fallmanagement an mit dem Verweis auf die intensivere Betreuung an, als sie im Erstgespräch von deren familiärer Belastung durch die psychisch kranke Mutter erfährt: „Die haben einfach noch mal’n intensiveres Beratungsangebot. Und, eh, da ist es in der Regel so, dass die Leute, die dort beraten werden, dass aus verschiedensten Gründen erst mal Arbeit nicht an erster Stelle steht. Weil die eben ihre persönliche Lebenssituation erst mal, eh, bewältigen müssen.“ [FX2-1 G1 647 – 658.] FX2-1 ist es aber lieber, bei der Vermittlerin – und damit in der Vermittlung – zu bleiben:

FX2-1: Also, ich muss auch sagen, ich finde Sie sehr sympathisch!
MX2: Danke schön!
FX2-1: Da muss ich auch gar nicht irgendwo anders dann noch hin.
[FX2-1 G1, 769 – 772]

In Y werden erst im Verlauf der Fallbearbeitung besondere Fälle an das Fallmanagement – übergeben. So war der seit 1991 arbeitslose Landmaschinenschlosser FY5-1 bei Beginn der Beobachtung bereits von der Arbeitsvermittlung ins Fallmanagement der ARGE Y übergegangen. Als besondere Probleme nimmt der nun zuständige Fallmanager (MY3) die Energieschulden des Adressaten und seinen Alkoholkonsum an. Da FY5-1 sich nicht aktiv beworben hat, einen Termin bei der Schuldnerberatung versäumt und keinen Anlass zu einer Suchtberatung sieht, droht MY3 in der zweiten beobachteten Vorsprache damit, das Fallmanagement wieder niederzulegen:

Aber dass wir Ihre Hilfebedürftigkeit so beseitigen und dass wir (.) äh die Schulden langsam runterfahren (.) da wird aber (.) FbY0-6 [Schuldnerberatung] mit Ihnen noch drüber sprechen (.) und das, dass wir dann sehn, (.) FY5 is wieder (.) n Kerl, den die Wirtschaft hier braucht. Den wir wieder voll einspannen können. (.) Denn ansonsten, wenn das jetzt äh nicht is, äh dass dann äh muss ich [unverständlich] schon aufgeben, muss ich ehrlich so einschätzen, (.) denn von einer Arbeitsgelegenheit in die andere vermitteln, das kann jeder äh (.) persönliche Ansprechpartner oder jeder Vermittler. Und das wäre ja nich das, was wir wolln alle. [FY5-1 G2, 131 – 138]

In Z entschied eine Selbsteinschätzung der Antragstellenden darüber, ob diese in die Zuständigkeit des Sozialamts oder der Beschäftigungsförderung fielen (vgl. oben: 3.4.2). Im Zuständigkeitsbereich der Beschäftigungsförderung wurde danach nur im Job-Center Erwachsene noch weiter zwischen Vermittlung und Fallmanagement unterschieden. Da die Fälle im Erwachsenenbereich von Z nach Berufsbereichen aber auf spezialisierte Vermittlungsteams verteilt werden, kann sich ein Zielkonflikt zwischen der Spezialisierung der Fachkräfte auf ein bestimmtes Arbeitsmarktsegment und der Kontinuität in der Fallbearbeitung ergeben. Im Fall des allein lebenden Mannes (FZ1-1) stellte sich aus Sicht der Vermittlerin (MZ1) die Frage nach dessen ‚passgenauer‘ Zuordnung zu einem Vermittlungsteam. Seine Wohnsituation und seine Schulden sind dagegen für sie kein Grund, ihn ins Fallmanagement zu übergeben.

MZ1: Dann können wir gleich mal schauen, was Sie so bisher gemacht haben und ob Sie in dem Bereich bleiben wollen oder vielleicht einen ganz anderen Bereich anstreben. Was jetzt halt auch noch wichtig wäre, ist, es kann durchaus sein, wir sind in Teams eingeteilt hier in der Arbeitsvermittlung, aufgrund Ihrer vorherigen Tätigkeit, die Sie eingetragen haben, dass Sie irgendwie im Service gearbeitet haben... [blättert im Lebenslauf]

FZ1-1: genau, in der Gastronomie...

MZ1: in der Gastronomie, sind Sie halt bei mir gelandet. Wenn Sie jetzt sagen, Sie wollen unbedingt ganz was anderes machen, dann müssen wir gucken, ob Sie dann in meinem Team richtig sind, also die Branchen, die ich vertrete...

FZ1-1: Mhhm

MZ1: oder ob Sie eventuell, dass wir dann ein Gespräch führen, dass Sie dann zu einem anderen Arbeitsvermittler kommen. Aber Ziel ist es auf jeden Fall langfristig, dass Sie eine Ansprechpartnerin, einen Ansprechpartner haben.
[FZ1-1, 42 – 58]

Im weiteren Verlauf des Erstgesprächs erfährt die Vermittlerin eher beiläufig, dass der Adressat bis vor kurzen wohnungslos war. („Ich war jetzt inzwischen auch mal kurzzeitig ohne festen Wohnsitz. (...) Also kurzzeitig heißt auch wirklich nur zwei, drei Tage, aber ...“ [FZ1-1 G1, 286 f.]) In der zweiten Vorsprache kommt er auf das Wohnungsproblem zurück. Die Miete für sein kleines Zimmer sei viel zu hoch. Unter finanziellem Druck stehe er vor allem, weil er Schulden bei Freunden gemacht habe, die nun auf Rückzahlung bestehen.

[...]weiß nicht, ob ich das letztes Mal schon erzählt hab, dass ich durch meine Situation eben, die vorher war, dass ich eben mir da auch eben von Leuten Geld geliehen hab, also, in der Zeit, wo ich mich noch nicht gemeldet hab, bin ich natürlich dran, bzw. meine Freunde sozusagen sind natürlich auch an mir dran zu sagen: Das musste jetzt mal langsam zurückgeben. Also, im Endeffekt war es z. B. in dem Monat so, dass ich, äh, eigentlich 100 Euro noch übrig hatte, weil ich dann da was zurückbezahlt hab und da. Ähm, macht's eben auch nicht einfacher
[FZ1-1 G2, 214 – 245.]

Die Möglichkeit einer Überweisung an das Team Fallmanagement im gleichen Job-Center scheint für die Vermittlerin aber keine Rolle zu spielen, im erörterten Fall jedenfalls sieht sie sich selbst auch als „Fallmanagerin“ [FZ1-1 G1N2, 75]. Eine andere Mitarbeiterin bestätigt: „Fallmanagement steckt eigentlich bei all denen drin, die länger als anderthalb bis zwei Jahre arbeitslos sind und dann noch eine zweite und dritte hemmende Komponente mitbringen. Das sind ungefähr 35 bis 40% meiner Kunden, dass solche Elemente des Fallmanagements mit drin sind.“ [MZ2 I, 519 – 522.]

Räumliche und zeitliche Bedingungen der Fallbearbeitung

Unter welchen räumlichen Bedingungen die Vorsprachen an den einzelnen Standorten stattfanden, ist in den Organisationsbeschreibungen in Kapitel 3 beschrieben. Dass diese Gegebenheiten Einfluss auf den Verlauf einer Vorsprachen haben, kann vermutet werden, ist aber nicht beobachtet worden. In einigen der beobachteten Gespräche am Standort X spielt dagegen die praktische „Segmentierung“ des Gesprächs eine gewisse Rolle: Die Fachkräfte müssen die Adressatinnen zu Beginn des Gesprächs am Empfang abholen und in ihr Büro geleiten und beenden das Gespräch, indem sie diese wieder hinaus geleiten. Dadurch entstehen zeitlich und räumlich eigenständige Gesprächsphasen, die nicht immer beobachtbar sind und die entweder zum „Aufwärmen“ genutzt werden oder in denen sich bereits eine Gesprächsspannung aufbaut (etwa zu Beginn der vierten Vorsprache von FX4-1, in der dann eine Sanktion ausgesprochen wird).

Im Fall des jungen Aussiedlers FX5-1 erzählt der Adressat seiner Fallmanagerin bei der dritten Vorsprache bereits auf dem Weg ins Büro, dass er jetzt ein Praktikum macht. Diese (MX1) eröffnet den aufgezeichneten Teil der Vorsprache dann mit der Einleitung: „Ja, also da wir solche Gespräche nicht auf'm Flur klären, [lacht], machen wir's von vorne.“ [FX5-11 G3, 1-2.]

Zeitliche Settingbedingungen wirken sich im Einzelfall deutlicher aus. Die Kontaktdichte, die unter den organisatorischen Bedingungen der beobachteten Grundsicherungsträger realisiert werden kann (vgl. oben: 5.2), begrenzt zum Beispiel die Reichweite der Fallbearbeitung. Was sich im Leben der Adressatinnen an Unvorhergesehenem und Ungeplantem ereignet, muss in ein wenig flexibles zeitliches Korsett eingepasst werden.

In einigen der beobachteten Fälle mussten die Fachkräfte lange organisatorisch verursachte Bearbeitungspausen erklären. Eine Existenzgründerin in Z beklagt, sie habe im Februar 2005 um einen Beratungstermin gebeten. Erst im Oktober hatte sie ihre erste Vorsprache im bei einer Vermittlerin im Job-Center Erwachsene. [FZ6-1 G2N1, 40 – 42.]

Um bei der Einführung des SGB II die Kapazitäten der neuen Institution nicht zu überfordern, beauftragte der SGB-II-Träger in X 2005 einen externen Träger mit einem Profiling für fast 7000 Adressatinnen. Fünf der beobachteten acht Fälle in X hatten im November und Dezember 2005 dieses Verfahren durchlaufen.⁷ In den beobachteten Erstgesprächen musste die Fallmanagerin der jeweiligen Adressatin zunächst erklären, dass seit dem vorgeschalteten Profiling so lange nichts geschah – im Fall von FX8-1 lagen zwischen dem Profiling und der ersten Vorsprache im Fallmanagement etwa sechs Wochen.

MX3: OK, ich habe jetzt hier das vor mir liegen, was [externer Träger Profiling] mir gegeben hat. Sie waren ja im November zum Gespräch bei [externer Träger Profiling]. Ehm, und das hatte den Grund, dass wir schon mal fragen wollten, was ist der berufliche Hintergrund. Was sind Ihre Ziele, was möchten Sie machen, damit ich schon so'n bisschen Grundlage für unser Gespräch hab.

[FX8-1 G1, 7 – 13]

Erreichbarkeit und Vertretung

Eine besonders heikle Setting-Bedingung besteht darin, dass gerade das „Terminmanagement“, das die organisatorische Antwort auf zeitliche Restriktionen sein soll, die Fachkräfte noch schwerer erreichbar macht. Die Adressatinnen haben häufig kurzfristig Leistungsfragen mit den passiven Leisterinnen zu klären, zu denen sie besonders schwer vordringen können:

FX8-1: Oder wenn man beim Amt mal anruft, geht keiner dran. Hat man einen Termin, man klopft, ist keiner da. So sieht es nämlich aus bei den Ämtern.

7 Seit 2006 wird das Profiling in X wieder von den Fachkräften der ARGE selbst durchgeführt.

H: Gehen Sie denn einfach dahin?

FX8-1: Nee, da muss mit Termin, da kann man nicht einfach hingehen. Da muss man anrufen oder man muss hingehen und sich nen Termin holen. Und dann darf man wiederkommen. Und wenn man um zehn Uhr den Termin hat, ist um elf Uhr immer noch, noch keiner da. Ja, es ist die Wahrheit.

[FX8-1 I, 61 – 66]

Die Vermittlerinnen und Fallmanagerinnen sind für die Adressatinnen leichter ansprechbar und werden daher gleichfalls mit dem Problem konfrontiert, dass die Leistungssachbearbeitung nicht erreichbar ist:

MX1: Wir haben zum Beispiel auch eben diesen Erstberatungsdienst, also,

H: Mhm.

MX1: wo man ja auch ständig irgendwie ansprechbar ist. Das haben die passiven Leistungen leider nicht. Die arbeiten nur ausschließlich auf Termin. Jetzt ist natürlich die große Frage, wie kriegt man diese Termine? Die werden nämlich nicht zentral vergeben, sondern die kriegen Sie nur, wenn Sie einen von den passiven Leistern, Ihren Ansprechpartner, telefonisch erreichen. Was nicht einfach ist.

H: Hm.

MX1: Und das heißt natürlich, immer, wenn es um passive Leistungen geht, geht es um ne Existenz. Und das heißt, dass ganz viele Leute hierhin kommen und sagen, ich hab' kein Geld gekriegt, ich weiß nicht, warum. Und ich bei den passiven Leistungen anrufe und die sagen, ja, aber der hat keinen Folgeantrag gestellt. Wobei mich dann der Klient fragt, woher hätte ich das denn wissen sollen?

[MX1 I, 1159 – 1176]

Eine passive Leisterin, die vorher im Sozialamt gearbeitet hatte, empfindet es nicht nur als positiv, dass die Adressatinnen keinen direkten Zugang zu ihr haben. Früher sei es so gewesen, „dass man eigentlich mehr über die Leute wusste“ [MX13 I, 235/236]:

MX13: Und man kriegt natürlich im Laufe der Zeit, wenn man viel Kontakt mit dem Menschen hat, da schon was mit. Aber, dadurch, dass wir ja auch mit den Terminen arbeiten und die Leute nicht mehr einfach so zu uns kommen können,

H: Ja.

MX13: und vielleicht erzählen, oder um eine Kleinigkeit zu regeln und mal was zu erzählen, dadurch schränkt sich das auch schon ein, was wir hier an Informationen haben.

[MX13 I, 225 – 232]

Aber auch für die Fachkräfte im Bereich der „Aktivierung“ selbst war wenigstens in X und Z das Problem, den Adressatinnen spontane Vorsprachen ohne Termin zu ermöglichen, stets präsent. (In Y dagegen konnten die Adressatinnen, so weit beobachtet, stets auch ohne Termin vorsprechen, woraus sich für die Fallbearbeitung eine ganz andere Zeitstruktur ergab.) Eine Vermittlerin erklärt:

Das ist mein schwacher Punkt. Ich kann die Leute dann nicht immer gut wegschicken. Das ist dann so, dass ich sage, dass sie entweder warten müssen. Aber eigentlich kommen bei mir auch viele zwischendurch rein. [...] Ich merke auch, dass die Kunden das einerseits bei der Sachbearbeitung ja nicht kennen lernen. Da ist es ja so: anklopfen, mal was reinreichen. Nein, auch dafür brauchen sie einen Termin. Das schüchtert die Menschen unheimlich ein. Ich will keinen Kunden einschüchtern. Ich möchte schon, wenn etwas Dringendes ist, dass er das Ge-

fühl hat, er sagt es mir jetzt mal schnell, er ruft mich jetzt mal schnell an oder er guckt mal schnell vorbei. [MZ1 I, 435 – 439; 471 – 475]

Ähnlich äußert sich ein Fallmanager (MZ5) am gleichen Standort:

Dann hat man natürlich auch diejenigen Kunden, die von sich aus aktiv sind, die dann mit ihren Anträgen oder Anliegen an mich herantreten. Das funktioniert dann meistens sehr kurzfristig telefonisch. Da versuche ich dann auch tatsächlich kurzfristig was einzurichten. [MZ5 I, 424 – 427]

IT-Verfahren und Dokumentationsanforderungen

Dass die in der Fallbearbeitung eingesetzten IT-Verfahren und die damit verbundenen Dokumentationsanforderungen in den Vorsprachen störend wirken können, wurde vor allem am Standort X beobachtet. Hier wurden viele EDV-Arbeitsschritte – vor allem das Einbuchen in Maßnahmen oder das Erstellen der EinV (die ja von der Adressatin unterschrieben werden soll) – innerhalb des Gesprächs erledigt.⁸ Die EDV-Eingaben bilden dann eigene Sequenzen von erheblicher Länge, die für alle Beteiligten eine schwierige Gesprächssituation schaffen.

Für die Fachkräfte, denen ein Besprechungstisch zur Verfügung steht, tut sich gerade mit ihren erweiterten räumlichen Optionen ein neues Dilemma auf: Nutzen sie den Besprechungstisch, stören nämlich die Eingaben in die EDV das dort geführte Gespräch noch stärker, wie eine Fallmanagerin (MX3) erläutert:

W: Diese Pause bei dem Ausfüllen der Eingliederungsvereinbarung, wie erleben Sie das?
Also ich war jetzt so etwas irritiert, also dass bei dem Gespräch eine relativ lange Pause entsteht.

MX3: Ja. Ich selber bin ja daran gewöhnt, weil ich mich entschieden habe, ich führe die Gespräche tatsächlich hier am Tisch, nicht an meinem EDV-Arbeitsplatz. Und darum ist es einfach so, dass ich während des Gesprächs nicht gleichzeitig Eingaben mache.

W: Ja.

MX3: Das hat dann aber die Folge, dass ich die Eingaben natürlich nachholen muss. Und dadurch kommt das einfach zustande. In meinen Augen kann man nur das eine oder das andere. Entweder der Kunde setzt sich mit an meinen Gesprächstisch, wo ich gleichzeitig die EDV nutzen kann, oder Sie haben einen Abseitsbesprechungsplatz. Und beides lässt sich schlecht miteinander vereinbaren.

[FX6-1 G1N2, 49 – 63]

Eine Gesprächsstelle bei einer anderen Fachkraft veranschaulicht diesen schwierigen Übergang zu einer Eingabesequenz. MX1 versucht, einen atmosphärischen Bruch durch eine freundliche Erläuterung abzumildern, als sie im Erstberatungsgespräch mit einem Neukunden zum Datenabgleich kommt.

MX1: Dann gucke ich jetzt mal gerade auf meinen Zettel hier. Gut. Dann würde ich ganz gerne von Ihnen einiges wissen. Dazu muss ich mich jetzt einmal an den Computer

8 Ihre Gesprächsnotizen übertrugen die beobachteten Fachkräfte an allen Standorten dagegen nach der Vorsprache in ihre Datenbank (z.B. MZ2 I, 213 ff.).

setzen. Und ich würde jetzt einmal gerade gucken, ob die Daten, die ich von Ihnen im Computer habe, ob die tatsächlich auch wahr sind und richtig sind, ne. Und das, was nicht richtig ist, dass wir das dann gleich korrigieren können.

[Wechselt den Platz und setzt sich an den Schreibtisch.]

MX1: So. Das ist immer blöd. Jetzt muss ich Ihnen den Rücken zukehren, aber das kann man nicht ändern.

[FX10E, 244 – 255]

Fallmanagerinnen und Vermittlerin ist klar, dass wegen der Dominanz der EDV oft kein ‚ungestörtes‘ Gespräch möglich ist. In der folgenden Passage merkt MX2 mitten in einer Beratung zu Praktika und beruflichen Perspektiven, dass ihre Datensammlung noch nicht abgeschlossen ist. Sie trägt die fehlenden Daten nach und entschuldigt sich dann bei der Adressatin (FX2-1):

MX2: Und gesundheitlich haben Sie so keine Einschränkungen, dass Sie bestimmte Allergien haben oder Rückenschmerzen oder so was? Nicht?

FX2-1: Nein.

(...) [MX2 macht verschiedene Eingaben in den PC]

MX2: OK. So, der Werdegang. Also, ich tippe nicht jedes Mal so viel. Es ist halt nur, weil’s unser erstes Gespräch ist. Nicht, dass Sie denken, das läuft jetzt jedes Mal so.

[FX2-1 G1, 299 – 340]

In einem beobachteten Erstgespräch bei der ARGE X (FX7-1 G1) summierten sich die EDV-Pausen beim „Einbuchen“ (Schuldnerberatung und Bewerbungstraining) und der Erfassung der Eingliederungsvereinbarung auf insgesamt 21 (von insgesamt 61) Minuten; diese Pausen, in denen gar nicht gesprochen wurde, waren zwischen 30 Sekunden und 7 Minuten lang. Für die Adressatinnen bedeutet das Schweigen eine unruhige Wartezeit, sie unterbrechen es gelegentlich mit Alltagskommunikation (auch mit der Beobachterin oder dem Beobachter).

[Weiter Stimmen aus dem Nebenraum. MX3 macht Eingaben. 2 Minuten Pause.]

FX8-1: [an H.] Muss langweilig für Sie sein.

[H. lacht, MX3 fällt ein.]

FX8-1: [an H.] Also, ich stell’s mir langweilig vor.

H: Müssen wir nicht so viel schreiben.

MX3: Gibt’s nicht so viel zu übertragen?

[Wenige Worte H an FX8-1 unverständlich.]

FX8-1: Ja?

[Druckergeräusche, 30 Sek. Pause.]

FX8-1: Also, für mich wäre immer schon dieses viele Sitzen

MX3: [einige Worte unverständlich] gleich fertig.

FX8-1: Ja, ich werde jetzt schon verrückt. (..) Schon beim Frisör.

MX3: Wenn Sie warten müssen oder wenn Sie dran sind? (..)

FX8-1: Nee, alles.

[FX8-1 G1, 615 – 631]

Einige Adressatinnen machen Vorschläge, was sie während dieser Pausen schon erledigen könnten:

MX3: OK. Gut. Wenn wir jetzt gleich die Eingliederungsvereinbarung ausfüllen, dann schreibe ich da rein, den kleinen Schein machen. Diese vier Bewerbungsvorschläge

prüfen. Ehm. Und auch, dass Sie Kontakt auch persönlich zu der Stelle für Wohnraumsicherung aufnehmen. Ne. Das ist wichtig.

FX3-1: Ja, da gehe ich gleich hin, wenn das hier, (.), ich könnte ja eigentlich in dem Moment, in dem Sie da anfangen zu tippen, könnt' ich ja eigentlich schon mal hingehen.

[FX3-1 G3, 652 – 659]

6.3.2 Gesellschaftliche Bedingungen im Gespräch

Dass die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen des Leistungsprozesses in den Interaktionen zwischen Fachkräften und Adressatinnen zur Sprache kommen, kann nicht überraschen. Jedoch werden solche Gesprächsstellen über die Arbeitsmarktbedingungen oder über „Hartz IV“ mit der Darstellung im folgenden Abschnitt eher überrepräsentiert: Bemerkenswert ist eher, in wie vielen Vorsprachen solche Themen gänzlich fehlten, d.h. wie häufig der gesellschaftliche Rahmen des Fallgeschehens von den Beteiligten als Gegebenheit hingenommen wird, über die nicht mehr zu sprechen ist. So stammt denn auch ein guter Teil der hier aufgeführten Textstellen nicht aus Vorsprachen, sondern aus Interviews mit den Fachkräften und den Adressatinnen.

Der „verschlossene Arbeitsmarkt“

„80% der Leute, die mir gegenüber sitzen“, so eine Vermittlerin (MZ3), „möchten doch arbeiten, was soll denn der Mist. Glauben die denn wirklich, dass die hier sitzen und nicht arbeiten wollen, dass die das gemütlich finden mit 345 Euro im Monat? (...) Dann sitzen mir die Kunden gegenüber, die schimpfen über die Arbeitgeber, über scheiß Bedingungen. Dann sage ich, den Ball niedrig halten, so ein Unternehmer muss auch Geld verdienen und der trägt ein Risiko, und nicht jeder Arbeitgeber ist schlecht.“ (MZ3 I, 337 – 348.) In den beobachteten Gesprächen zwischen Fachkräften und Adressatinnen kam es aber eher selten vor, dass Themen wie die ungünstige Arbeitsmarktsituation als gesellschaftliche Rahmenbedingung angesprochen wurden. Wenn vom Arbeitsmarkt die Rede ist, dann fast immer im Zusammenhang mit den konkreten Arbeitsmarktaussichten der Adressatinnen, und seitens der Fachkräfte in der Perspektive, wie diese durch individuelle Anstrengungen verbessert werden können (zu „Aktivierung“ vgl. unten: 6.4.2).

Mit dem 52-jährigen Datenverarbeitungskaufmann FX7-1, der bereits länger arbeitslos ist, wohnungslos war und ein Alkoholproblem hat, erörtert seine Fallmanagerin im Erstgespräch seine Arbeitsmarktchancen. Nicht nur die Sucht stehe einer Integration im Wege:

MX3: Vier Jahre? Ja. [MX3 notiert.] Dazu kommt die Problematik, dass Sie über 50 sind, aus der Sicht des Arbeitsmarktes. Also diese beiden Dinge: einerseits, ehm, vier Jahre draußen aus einem Beruf, der sich in ner rasenden Geschwindigkeit verändert. Ehm. Und dann eben über 50.

FX7-1: Mhm. Dazu kommt noch, dass ich also jetzt also auch über den aktuellen Stand zu dem, was ich zuletzt gemacht habe, also Lotus Notes, im Grund genommen keine Informationen mehr habe. Wie es da eigentlich aussieht, welchen Softwarestand es da zum Beispiel gibt, keine Ahnung.

MX3: Ja. [MX3 notiert.]

FX7-1: Da würde ich also fast schon wieder bei also aus Sicht der Programmierer fast schon wieder bei Null anfangen.

MX3: [MX3 notiert.] Und daher aus Sicht des Arbeitsmarktes keine offenen Türen.

[FX7-1 G1, 90 – 101]

In diesem Fall ist die negative Einschätzung der Arbeitsmarktsituation zwischen beiden Beteiligten nicht kontrovers, sie können sich auf einen langsamen Wiedereinstieg als Eingliederungsstrategie verständigen. Dagegen streitet der arbeitslose Migrant FX6-1 mit seiner Fallmanagerin im ersten und im zweiten Gespräch darüber, ob Bewerbungstraining, Bewerbungsunterlagen und Zeitarbeit seine Arbeitsmarktchancen erhöhen. Er wünscht sich einen Lehrgang und reguläre Stellenangebote.

FX6-1: Zeit, Zeitarbeit, das ist Sklavenfirma. Das hat doch den Arbeitsmarkt kaputt gemacht. Diese 5 Euro und 4 Euro äh Dings hier. Wann isch jetzt Zeitfirma arbeite, is das gleiche, dann krieg isch wieder noch dazu von ARGE Geld. Weil das Geld nisch reicht. Ist das nicht so?

[FX6-1 G2, 399 – 405]

Nur eine Stelle, erklärt der Adressat weiter, würde ihm helfen: „Aber Bewerbung und diese ganze Dings, wie heißt, isch weiß, das is so, bringt mir nix. Oder sagen Sie mir, da gibts ne Firma, die nimmt, stellt Leute ein. Äh, reden Sie für sie für misch, dass isch da reinkomme, dann, das is auch was, das is Hilfe. #Das is Hilfe.#“ Und: „Ja, schicken Sie mir was. Wenn Sie jemand kennen, oh dann, dann, das würd isch Ihnen ganze Leben für Sie nisch vergessen. Schicken Sie mir Arbeit.“ Dagegen argumentiert die Fallmanagerin, gerade für den Fall brauche er schriftliche Unterlagen: „Was machen Sie denn dann?“ [FX6-1 G2, 399 – 445.]

FX6-1 ist nicht der einzige Adressat, der den verschlossenen Arbeitsmarkt als gesellschaftliches Problem gegen die vorgegebene Optimierung des individuellen Bewerbungsverhaltens ins Feld führt. So erklärt FZ2-1 im Interview, sie mache den „komischen Einweiskurs“ mit, „weil ich es muss, sonst wird ja gekürzt“, aber erstens wisse sie, wie man eine Bewerbung schreibt, und zweitens wisse sie „nicht wirklich, was mir das bringen soll, der Arbeitsmarkt wird nicht besser“ (FZ2-1 I, 162 – 172).

Wie zu erwarten, wird in der ostdeutschen ARGE Y über den Arbeitsmarkt in Schattierungen von Resignation gesprochen. Die junge Bürokauffrau FY2-1, die eine überbetriebliche Ausbildung abgeschlossen, hat bereits viele Bewerbungen nach Westdeutschland geschrieben, hält die überregionale Suche aber nicht für aussichtsreich:

MY2: Sie würden ja auch bundesweit zur Verfügung stehen. Als Bürokauffrau... Ich denke mal, dass da schon Angebote für Sie da sind.

FY2-1: Ich hab ja schon Bewerbungen geschrieben. Und ich denke, man hätte ne Chance, wenn man auch da in der Nähe wohnen würde. Aber wenn die Leute denken, dass man ganz da hinten wohnt, dann nehmen die lieber ihre Leute, die zum Beispiel in der Nähe von Düsseldorf wohnen oder so. Deshalb ist es auch schwierig dann auch, zu einem Vorstellungsgespräch zu gelangen.

[FY2-1 G1, 71 – 77]

Für den 38-jährigen Landmaschinenschlosser und Bauhelfer FY5-1, der seit 1991 arbeitslos ist und weder Auto noch Fahrerlaubnis hat, sieht der Fallmanager (MY3) selbst „eigentlich null Chancen in der Landwirtschaft als Hilfsarbeiter“; allenfalls habe er „die Möglichkeit, unten in Bayern, sagen wir mal, beim direkt beim Bauern einzuziehen“ (FY5-1 G3N1, 110, 130). Daher fällt es ihm schwer, der resignativen Haltung seines Adressaten eine positive Perspektive entgegenzusetzen.

MY3: Denn Sie sind hier angegeben bei mir als Bauhelfer, Isolierhelfer. Die Zeit geht bald wieder los mit dem ... (.)

FY5: Bloß weil ich da vier Wochen dat gemacht hab, kann ich dat (.) dat is doch sowieso alles xxx. (...)

MY3: Also, äh, gesundheitliche Einschränkungen, dass Sie nich arbeiten können?

FY5: Keine, nee. Ich meinte den (.) Gewerbe, bin ich schon wieder raus. Dat is schon (...) mit dem Isolierer dat.

MY3: Na ja, äh, das sind ja nun mal Helfertätigkeiten. Das is ja nich jetzt, dass Sie, äh, (.) eben dann Facharbeitertätigkeiten machen, son- sondern das sind ja reine Helfertätigkeiten. Denk ich mir mal, das Rantransportieren und so weiter und so fort, vorbereiten, die Arbeiten, beim Isolieren oder Bauhelfer, ähm, weiß ich nich, was da alles mit reinfällt. Äh, vielleicht Mischer bedienen oder oder weiß ich nich.

[FY5-1 G1, 10 – 20]

Der Fallmanager ermahnt den Adressaten, aktiv zu suchen, erinnert daran, dass er selbst ihm in nächster Zeit weder eine ABM noch eine Arbeitsgelegenheit anbieten kann, und verweist auf die Zuverdienstregelung. Der Adressat erinnert aber daran, dass er nicht mobil ist, was seine Arbeitsmarktchancen weiter beschränke.

FY5: Und wat soll dat (..) wo soll ich denn, ich hab doch keine Fahrerlaubnis, kein Auto, nichts.

MY3: Ja.

FY5: Dat is es ja dann.

MY3: Das is in Ort [Ort Y13] (..) Ja, es sieht nich so doll aus mit jetzt, äh, Arbeitsplätzen rundum. Denk ich mir mal. Aber es gibt ja auch, äh, sagen wir mal, Orte, die Sie dann mit Fahrrad anfahrn könnten, wo Sie mit'm Fahrrad noch hinkommen

[FY5-1 G1, 30 – 41]

„Hartz IV“ als umstrittene Leistung

„Dann ist es auch oftmals, dass sich viele hier in meiner Beratung über die politische Situation aufregen, über die Zustände ALG II und überhaupt. Das ist immer wieder Thema hier.“ (MZ6 I, 760 – 763.) Häufiger als Hinweise auf den Arbeitsmarkt sind Gesprächssequenzen, in denen sich die Adressatinnen und Fachkräfte damit auseinandersetzen, dass die Legitimation

für die Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen gesellschaftlich umstritten ist. In diesen Augenblicken zeigt sich das SGB II als stigmatisierendes Leistungssystem am Rande gesellschaftlicher Normalität.

Eine Adressatin, die lange Jahre selbständig in der Gastronomie gearbeitet hat, erklärt, viele ihrer Kolleginnen würden es vorziehen, ohne Krankenversicherung für 800 bis 900 Euro zu arbeiten: „Ja, aber viele sagen, lieber so, als wie nach dem Amt hinzugehen. Viele sagen, ja, dann arbeite ich hier 10, 12, 13 Stunden, aber ich muss nicht nach'm Amt hingehen, und mich da runterbuttern lassen und betteln.“ (FX8-1, 316 – 319.) Die junge allein erziehende Mutter (FX1-1) würde ihre kleine Tochter nie „aufs Amt“ mitnehmen:

FX1-1: Wie gesagt, ich fühle mich in der Situation nicht wohl, und ich find's so schon schlimm genug, dass ich eigentlich schon eine verdammt lange Zeit diese Leistungen kriege. Wobei ich mich überhaupt nicht wohl fühle. Und den Rest regle ich selber.

H: Was macht das Unwohlsein aus?

FX1-1: Das ist einfach das, dass man Geld geschenkt kriegt. Ist nicht schön!

[...]

FX1-1: Aber jetzt den Kopf hängen zu lassen, das bringt auch nichts. Wie gesagt, das bin ich meiner Tochter einfach schuldig. Die soll nicht in der Situation groß werden. Ich sage mal, klar, sie ist jetzt schon drei, aber sie soll jetzt nichts davon mitkriegen, so direkt, erst mal so von der Situation, wie sie jetzt ist. Das muss sie nicht merken. Deshalb, ich gehe arbeiten, und sie denkt halt, Mama geht arbeiten ganz normal, und damit hat's sich. Also sie war auch noch nie mit auf dem Arbeitsamt oder bei [SGB-II-Träger X] oder sonst wo. Da würde ich die im Leben nicht mitnehmen. Das ist eine Sache, da hat die Kleine nichts zu suchen. Nhhnh. Das ist ein Umfeld, nee, das will ich ihr nicht zumuten.

[FX1-1 II, 622 – 649]

Macht sich FX1-1 die gesellschaftliche Sichtweise zu eigen, wonach ALG II weniger ein Rechtsanspruch als vielmehr ein „Geschenk“ sei, so hält es die Vermittlerin von FX2-1 im Verlauf der Fallbearbeitung für geboten, der Adressatin die Unsicherheit ihres Leistungsanspruchs und ihre Verpflichtung zur Gegenleistung vor Augen zu führen. FX2-1 hat einen Studienplatz erhalten und möchte die Zeit bis zum Semesterbeginn für Praktika nutzen, die etwas mit ihrem Berufswunsch (Musiktherapie) zu tun haben. Nun wird sie von ihrer Vermittlerin aufgefordert, bis zum Studienbeginn eine geringfügige Tätigkeit (z.B. einen Putzjob) anzunehmen. Im Nachgespräch begründet MX2 dies:

Also ich muss ehrlich sagen, bei Frau [FX2-1] denke ich jetzt auch echt, ähm das wird mir n bisschen zu kapriziös. Also ich finde, dass äh sie hier schon wirklich viel gefördert worden ist und ähm dass jetzt nicht jeder Lust hat putzen zu gehen, kann ich nachvollziehen, aber ich ähm finde sie sehr anspruchsvoll so. [...] Und da ist mir zum einen wichtig zu sehen, dass da zumindest n Bemühen da ist und nicht nur so ne Haltung von „gib her“. Also ich find, sie hat bisher sehr viel bekommen und ähm ich finds schon auch in Ordnung, wenn sie jetzt was zurückgibt. [FX2-1 G4N2, 55 – 72]

Mehrere der beobachteten Adressatinnen geben zu verstehen, sie würden den ALG-II-Bezug lieber heute als morgen beenden und dafür auch auf Geld verzichten. Obwohl FX8-1 glaubt,

dass viele Menschen gebe, die sich „vom Amt das Geld [holen] und arbeiten trotzdem nebenbei“ [FX8-1 I, 8], schließt sie Schwarzarbeit für sich selbst kategorisch aus: „Ich hätt' voll Schiss bis zum Gehtrichtmeh.“ Aber sie würde jede Verdienstmöglichkeit sofort nutzen, um vom „Amt“ unabhängig zu werden:

FX8-1: Also, ich lebe jetzt vom Amt, wenn ich noch eine Arbeit hätte, ich sage mal, jetzt wo ich 1.000 Euro verdienen würde oder auch nur 800 Euro, da wäre ich sofort weg vom Amt. Sofort. Würde ich mich sofort abmelden, Gottseidank, dass ich da nicht mehr hingehen muss. Aber ich könnte jetzt nicht für 500 oder 800 Euro arbeiten gehen und noch vom Amt leben. Hätt' ich Schiss, könnte ich nicht mehr schlafen. Wirklich nicht. Also, dann könnte ich nachts nicht mehr schlafen.

[FX8-1 I, 1082 – 1100]

Für den jungen Mann (FY3-1), der in der ARGE Y im Beobachtungszeitraum eine 100%-Kürzung für drei Monate erhält, wäre schon eine ABM-Stelle „richtiges Geld“, und eine Alternative zu ALG II:

FY3-1: Nee, da- die verdien' ja auch richtig Geld ...

MY6: Die haben ...

FY3-1: ... hab ich schon ma gehört.

MY6: Die haben, äh, ABM, sowohl ABM als auch Arbeitsgelegenheit. ABM-Bedarf is aber ganz, ganz gering.

FY3-1: Ja, da will ich hin.

MY6: Wolln Sie hin.

FY3-1: Geht dat nich? Weil, die verdien' da Schweinegeld, hab ich gehört.

MY6: Was verdienen die denn da?

FY3-1: Weiß ich nich. (.) 6 Euro die Stunde?

MY6: Ja, aber dann kein Arbeitslosengeld 2 mehr, ne?

FY3-1: Na ja! 6 Euro die Stunde, dat reicht doch wohl, da hast 700 Euro!

[FY3-1 G2, 324 – 335]

Die alleinerziehende Existenzgründerin in Z (FZ6-1) wehrt sich schon im Erstgespräch gegen die Ankündigung einer Eingliederungsvereinbarung: „Das ist ein Krampf. Es geht ja nur noch um formale Sachen“, „das ist so entwürdigend“, „schade, dass es das gibt, das macht ne unguete Stimmung.“ Ihre Fallmanagerin (MZ6) und sie verständigen sich einvernehmlich darauf, dass dieser Druck „von außen“ kommt. „Der Gesetzgeber will es so, ich muss mich in dem Rahmen bewegen“, erklärt MZ6. (FZ61-1 G1.) FZ6-1 ist wichtig, dass sich ihre Kritik nicht gegen die Fachkraft richtet: „Also, da ist wirklich so eine Kontrolle oder ein Kontrollsystem, wie wir es jetzt haben, wo man es sich vorstellen kann, wie schlimm das jetzt ist. Also, nicht durch die Mitarbeiter, die haben das ja nicht erfunden, aber was diese neuen Gesetze dadurch ins Leben gerufen haben, ist unvorstellbar.“ (FZ6-1 G2N1, 32 – 36.)

Die oben bereits zitierte Alleinerziehende (FX1-1) erlebt den Sonderstatus von „Hartz IV“ in einer Arbeitsgelegenheit im Altenheim. Was sie als „nicht so positiv“ schildert, ergibt sich aus der prekären Konstruktion des „Ein-Euro-Jobs“, der die Bedingung der „Zusätzlichkeit“ zu erfüllen hat. Sie beschreibt die Ängste der fest angestellten Kräfte vor einem Arbeitsplatz-

verlust und die damit verbundene Abneigung, die ihr manchmal entgegenschlägt: „Und nen guten Ruf haben wir da sowieso nicht, sage ich jetzt so mal. Also, da sind halt so einige im [Träger 1], die halt uns noch nicht mal grüßen.“

FX1-1: Ich verstehe die Sachen, die sie manchmal so sagen. So zum Beispiel haben die halt Angst um ihren Arbeitsplatz, ne. Wenn die einen befristeten Arbeitsvertrag haben, haben sie halt Schiss, dass wir dann eher eingesetzt werden, und die dann nicht. So wie es auch bei einer von uns ist.

MX1: Ja? Die, die dann jetzt ne Beschäftigung gekriegt hat und jemand anders ist dann rausgeflogen?

FX1-1: Na ja, ich sag' mal, die sind halt im gleichen Haus gewesen. Ich halt auf einer anderen Station. Bei mir ist halt eine gegangen, nach fünf Jahren jetzt musste sie gehen. Und die aus unserer Gruppe hat jetzt einen Dreijahresvertrag gekriegt, halt auf einer Station. Das ist so eine Sache, das kann ich nachvollziehen, dass das irgendwie nicht so.

[FX1-1 G1, 369 – 381]

6.4. Ausgewählte Probleme der Fallbearbeitung

Welche Dienstleistung im Regelkreis des SGB II entsteht, wird in dieser Studie als Ergebnis sozialen Handelns in einem gesetzlichen und organisatorischen Rahmen aufgefasst. Der nachstehende Unterabschnitt stellt Ergebnisse der Gesprächsanalysen für sechs wahrgenommene Problemzonen der Interaktion zwischen Fachkräften und Adressatinnen zusammen:

- Eine individualisierte Leistung muss bei hohen Fallzahlen erbracht werden.
- Auch ‚arbeitsmarktfernere‘ Themen sind zugelassen, jedoch soll ihre Bearbeitung zur Eingliederung in Arbeit erforderlich sein.
- Der Hilfebedarf wird als Folge eines Aktivierungsdefizits identifiziert.
- Für eine komplexe, arbeitsteilige Dienstleistung ist eine persönliche Ansprechpartnerin vorgesehen.
- Bei Beratung, Vermittlung und Fallmanagement besteht für die Fachkräfte ein breiter Ermessensspielraum; die Ergebnisse haben jedoch leistungsrechtliche Konsequenzen und müssen rechtssicher sein.
- Die Aktivierungsdienstleistung richtet sich an einzelne Erwerbsfähige; ihr materieller Leistungsanspruch und ihre Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt entscheidet sich in der Bedarfsgemeinschaft bzw. in der Haushaltsgemeinschaft.

Auch wenn sich einige der hier thematisierten Probleme (etwa das der Standardisierung) auch für andere soziale Dienstleistungen stellen, geht es im Folgenden um die besondere Form, in der sie bei der Fallbearbeitung unter den Gegebenheiten des SGB II auftreten.

6.4.1 Standardisierung

Bei einer Leistung, die für mehr als 5 Mio. erwerbsfähige Alg-II-Berechtigte in 3,8 Mio. Bedarfsgemeinschaften erbracht wird, sind Standardisierungen unvermeidlich. Aber welche Verfahren wirken im Leistungsprozess standardisierend? Welche Funktionen der Fallbearbeitung werden in „Routinen“ bearbeitet, und wo bleiben Spielräume für eine individuelle, für den Einzelfall „passgenaue“ Bearbeitung? Von Interesse waren vor allem solche Formen der Standardisierung, die entweder dem Individualisierungsanspruch des Gesetzes nur begrenzt gerecht werden oder aber – um dem Individualisierungsanspruch zu entsprechen – nachträglich korrigiert werden. Dazu zählten insbesondere Routinen der Datensammlung und des Profiling, der „Nachsegmentierung“ sowie der Abschluss der Eingliederungsvereinbarung als Standardverfahren. Am Standort Y wurde die Fallbearbeitung als eine Verkettung von Routinen interpretiert.

Routinen der Datensammlung und des Profiling

Datensammlung und Datenpflege sind eine Anforderung jedweder Fallbearbeitung. In der oben vorgeschlagenen Systematik von Standardsequenzen (vgl. Übersicht 6.2-3) werden daher Verfahren der Datensammlung von spezifischen Problemanmeldungen und -nachfragen unterschieden. Datensammlung wird bei den meisten SGB-II-Trägern durch IT-Verfahren unterstützt und vorstrukturiert. An zwei Standorten (X und Y) fiel die Einführung von VerBIS in den Beobachtungszeitraum; in Z stand die Einführung von comp.ASS unmittelbar bevor (vgl. oben: Kapitel 3).

Für eine abwägende Beratung und Erörterung zu Chancen und Strategien der Arbeitsmarktintegration kann eine Klärung von Perspektiven, Motivationen, Aspirationen und Fähigkeiten, wie sie in einem ausführlichen Profiling erfolgt, hilfreich sein. In X war Ende 2005 ein externer Träger für einen Teil der beobachteten Adressaten mit einem Profiling beauftragt worden (vgl. auch oben unter 6.3.1). Dass sie das Erstgespräch mit FX5-1 mit einer langen eigenen Datensammlung eröffnet, obwohl ihr die Daten dieses Profiling vorliegen, begründet MX1 im Nachgespräch mit dem Fehlen wichtiger biografischer Informationen. Im späteren Interview erläutert sie, warum sie einer selbst gesteuerten Abfrage biografischer Daten und dem persönlichen Eindruck den Vorzug vor dem vorgegebenen Profiling-Bogen gibt:

Von daher habe ich so, oder haben wir hier intern, ich sag' immer, das ist so ein Erstberatungsbogen, da werden ganz andere Items auch abgefragt. Da geht es eben darum, gibt es Drogenproblematiken, und ich frage die auch so ab. Oder gibt es gesundheitliche Probleme? Gibt es nen Kontakt mit dem Jugendamt? Gab es den Kontakt mit dem Jugendamt? Also so. Das kann man in so'n Profiling nicht reinschreiben. Also, jedenfalls nicht in diese Bögen, die wir haben. Die (Profiling-Bögen, d.V.) sind einfach viel zu sehr auf den Arbeitsmarkt ausge-

richtet. Nämlich nach dem Motto, kann er, kann er nicht, interessant, nicht interessant für den Arbeitsmarkt. Das funktioniert hier nicht. Und'n Bild ergibt sich eigentlich aus diesem Konglomerat von Geschichte, die die Leute mitbringen. Also von Biografie, die man so'n Stück weit abfragt. Und, ja, das ist blöd, wenn ich das jetzt sage, aber es vielleicht auch so, so ein Stück weit aus Eindrücken, die die Leute machen. [MX1 II, 672 – 687]

Wegen der Dokumentationsvorgaben kann MX1 ihr Dilemma „zwischen handlungsorientiert und Verwaltungshandeln“ [MX1 I, 1400] nur lösen, indem sie beide Verfahren ‚bedient‘:

Natürlich benutze ich meinen Fragebogen. Aber natürlich bin auch artig und trage dann was in den Profiling-Bogen ein und speichere den auch ab. Aber ich arbeite mit diesem Profiling-Bogen zukünftig dann nicht mehr, weil ich eben mit meinem eigenen Erstberatungsbogen da also dann arbeite. [MX1 I, 1405 – 1408]

Eine andere Form der Datensammlung, die zwar bestimmte Problembereiche abfragt, sich dabei aber zugleich am ‚Katalog‘ der für die Fallbearbeitung verfügbaren Eingliederungsleistungen ausrichtet, wurde als „angebotsorientiert“ bezeichnet.

Eine Fallmanagerin in X (MX3) beginnt ein Erstgespräch (mit FX8-1) mit der Information, sie habe die Ergebnisse des externen Profilings vorliegen: „Ich hab' natürlich auch reingekuckt. Und, eh, frage Sie dann trotzdem noch mal einige Fragen, die wir im Fallmanagement immer stellen. Wir haben die Aufgabe zu gucken, können wir zum Beispiel Beratungsangebote anderer Einrichtungen, ehm, dem Kunden noch anbieten? Macht das Sinn? Deswegen stellen wir Fragen, die sich auch auf andere Bereiche und nicht nur auf Arbeit beziehen.“ [FX8-1 G1, 7 – 22] Auf dieser Grundlage fragt sie die Wohnsituation, den Bedarf an Schuldnerberatung sowie die gesundheitliche Verfassung von FX8-1 ab. (In der gleichen Reihenfolge wurde dies auch bei FX3-1 beobachtet.) Bei dieser Art der standardisierten Datensammlung kommen Problemnachfrage und ein eventuell damit verbundenes Hilfeangebot immer in enger Verbindung vor. Dies zeigt sich besonders deutlich in den Bereichen, wo der SGB-II-Träger auf ein häufiger vorkommendes individuelles Problem auch mit einer Standardlösung antwortet:

MX3: Zu den Fragen, bevor wir auf die beruflichen Ziele kommen, die ich immer stelle, gehört auch, wir können ne Schuldnerberatung anbieten. Und zwar ist das so, dass sich alle Schuldnerberatungen in X zusammengeschlossen haben, und wenn wir Kunden haben, die sagen, ja, ich bin so weit verschuldet, dass ich Hilfe haben möchte, dann machen wir für diese Kunden erst ein Gruppenberatungsgespräch aus. Das ist dann jetzt dieses. Das nächste wäre am 23. Februar. Und am Ende des Gruppenberatungsgesprächs setzen sich die Mitarbeiter der Schuldnerberatung mit den einzelnen zusammen und überlegen dann im Einzelgespräch, wie ist Ihre Situation, was würden wir als nächstes, welche Schritte wären als nächstes wichtig, Und wann haben wir das erste Einzelberatungsgespräch? Und dann bekommen Sie einen Termin für ne Einzelberatung. Wie sieht es bei Ihnen aus? Würde das Sinn machen?

FX8-1: Nnhh.

MX3: Brauchen Sie nicht?

FX8-1: Nnhh.

[FX8-1 G1, 211 – 228]

Die angebotsorientierte Vorgehensweise birgt offenkundig das Risiko, dass Probleme nicht angesprochen werden, zu denen kein Angebot besteht. (So wurde in Z, wo die Fachkräfte keinen Zugang zur Schuldnerberatung haben, nach Schulden auch nicht gefragt.) In der zitierten Sequenz erfährt die Fachkraft aber über das angesprochene Thema (Schulden) auch nur, dass die Adressatin nach eigener Einschätzung das institutionalisierte Hilfeangebot nicht braucht.

Das „Bewerberprofil“ soll als zentrales Matching-Instrument für die Vermittlung dienen. Mit den zwei folgenden Gesprächssequenzen werden eine stark formalisierte und eine gründlich individualisierte Profilerstellung in VerBIS gegenübergestellt⁹; bei beiden Verfahrenswegen bleiben Zweifel, ob auf dieser Grundlage ein „passgenaues“ Matching erwartet werden kann.

Bei der jungen Bürokauffrau FY2-1 sind die Themen der zweiten beobachteten Vorsprache abgearbeitet. Nun werden Datenabgleich und Datenaufnahme – eine Folge der VerBIS-Umstellung – faktisch wie ein Verwaltungsvorgang ‚erledigt‘. MY2 geht die persönlichen Eigenschaften mit der Adressatin kurz am Bildschirm durch; die Einschätzung der beruflichen Fähigkeiten lässt er sie selbst auf einem Ausdruck ankreuzen, um diese dann später in die EDV zu übertragen. Die einzelnen Werte werden mit der Adressatin nicht diskutiert, das Ganze dauert einschließlich Ausdrucken und Ankreuzen fünfeinhalb Minuten:

MY2: Ich schreib mal auf, in (.) Bezug auf die Arbeit oder im Bezug sag ich mal auch, dass Sie da auch ähm flexibel sind, also flexibel einsetzbar oder /ja/ (.) dass man das (.) dass Sie da (.) auch noch flexibel sind. Kontaktfähig?

FY2-1: Ja.

MY2: Ok. Kundenorientierung?

FY2-1: (...)

MY2: Selbständige Arbeitsweise?

FY2-1: Ja.

MY2: Können Sie auch, im Büro dann, ne? (.) Sorgfalt?

FY2-1: Ja.

MY2: Teamfähigkeit? (.) Denk ich mal auch.

FY2-1: Ja, das haben xxx müssen /hm/.

MY2: Umgangsform?

FY2-1: Ja. (Lächelt.)

MY2: Ok. (13 Sekunden Pause.) Ähm, ich hab mir das jetzt das jetzt noch mal ausgedruckt. Ähm, ich denke mal, das es einfacher is, dass Sie mir jetzt (.) von diesen also (.) das is jetzt in Bezug auf Ihre Ausbildung als äh Bürokauffrau, ja? /hm-m/ Dass Sie mir hier diese Eigenschaften oder Kenntnisse ankreuzen, die sich (.) die Sie sich dort ähm angeeignet haben. (.) damit ich – also das is wichtig, dass wir diese Kenntnisse haben, (.) weil wir damit denn nach Stellen suchen können. Weil, (.) es wird das Bewerberprofil mit dem Stellenangebot verglichen, /hm-m/ und dann bekommen wir halt die Mitteilung, also (.) wie Sie zu diesem Stellenangebot passen. (.) Also es gibt da die Möglichkeit also von (.) ähm (.) hervorragend, sehr gut, gut bis vorhanden, also (.) dass das so eingeschätzt wird. (.) Und wenn jemand hervorragend da für dieses

9 Am Standort Z stand ein vergleichbares IT-Verfahren vor der Einführung, über das die Meinungen der Fachkräfte weit auseinander gingen (vgl. oben: 3.4.4).

Stellenangebot passt, dann (.) würden wir das (.) Stellenna- Stellenangebot auch dann (.) zuschicken. /hm/ Ja?

[MY2 druckt.]

MY2: Ähm, wir haben ja hier noch (.) alte Daten drinne gehabt, und da wurden halt (.) schon mal einige Kenntnisse aufgenommen. Das wären jetzt diese hier [zeigt], wie gesagt aber (.) da wurde jetzt noch nicht eingeschätzt, wie (.) diese Kenntnisse vorhanden sind, ob (.) die ähm (.) vorhanden sind, ob die gut sind oder ob die (.) sehr gut oder vorher- äh hervorragend sind. (.) Dass Sie (.) ähm [liest und murmelt für sich] dass Sie mir an- äh sagen, wie welche Kenntnisse davon (.) vorhanden sind. Von diesen, wie gesagt, (.) ob die hervorragend sind, sehr gut, gut oder (.) vorhanden. /hm/ Ja? (..) Also ich würde sagen, als das ist das erste hier, das ist äh vorhanden, (.) gut, sehr gut und dann ganz hinten, wenn Sie da ein Kreuz setzen, heißt das hervorragend. /hm/

[FY2-1 füllt aus.] (23 Sekunden Pause.)

[FY2-1 G2, 6 – 66]

Für den formal gleichen Vorgang nimmt sich die Fallmanagerin in X in der dritten Vorsprache mit FX7-1 über 40 Minuten Zeit. Am Ende der Datensammlung und der Verständigung über Bedeutung und Bewertung einzelner Merkmale steht in diesem Fall auf beiden Seiten der Eindruck, das Profil sei nun zu komplex. In einem zweiten Durchgang wird die Komplexität der Daten zugunsten besserer Matchingergebnisse eher intuitiv wieder reduziert.

MX 3: ich denke, wir sollten ein paar Dinge auch wieder rausschmeißen. Also, so viel ist das alleine#

FX7-1: #Es sind zu viele#

MX 3: in dem fachlichen Bereich.

FX7-1: Ach #du grüne Neune.#

MX 3: #Da kommt unten# der persönliche Bereich, im fachlichen Bereich würd' ich sagen, wir schränken's auf die wichtigsten,

FX7-1: Hmh.

MX 3: oder nehmen Dinge, die, sagen wir mal, Randbereiche sind, lieber raus. Damit das Profil deutlicher zu erfassen ist, für jemanden, der da drauf guckt.

FX7-1: Also dann gleich schon mal, [unverständlich] Ja, das muss drin bleiben. Aber das MS-DOS, das kann raus.

MX 3: Das ist alt, ne kann raus.

FX7-1: Das ist ja

MX 3: nicht mehr ausschlaggebend.

FX7-1: Das braucht ja kein Mensch.

MX 3: Genau.

[FX7-1 G3, 712 – 743]

Das Ergebnis besteht aus elf Merkmalen zu Kenntnissen im fachlichen Bereich, wobei FX7-1 Unstimmigkeiten schließlich ‚achselzuckend‘ hinnimmt.

FX7-1: Ja, nehmen Sie es mit raus. [murmelt unverständlich] AS/400, ist natürlich witzig, dass dann das (.) als einziges System dann aufgenommen wird. Weil da warn natürlich riesig viele andere

MX 3: Ja.

FX7-1: Systeme, (.) aber wir lassen's mal drin.

MX 3: Mhm.

[FX7-1 G3, 791 – 796]

Nachsegmentierung

Eine Möglichkeit der Fachkräfte, mit dem Widerspruch zwischen hohen Fallzahlen und individuellen Bearbeitungsauftrag umzugehen, besteht darin, sich auf einen Teil des Fallbestands zu konzentrieren. Weil dies nur nach nur teilweise kontrollierten Kriterien und unabhängig von den formalisierten Verfahren der „Segmentierung“ in den Organisationseinheiten geschieht, wurden solche Routinen in der Beobachtung als „Nachsegmentieren“ bezeichnet.

In X scheint Konsens darüber zu bestehen, mit allen Adressatinnen zu arbeiten; die Fachkräfte sind bemüht, der spontanen Tendenz zum Nachsegmentieren entgegenzuarbeiten. Diesen Anspruch formuliert eine Fallmanagerin (MX1) im Interview:

Das ist wirklich, also ich meine, ich habe schon viel an Jugendarbeit und sonst was gemacht, aber so mit 100 Klienten wirklich zu tun zu haben, und es ist eigentlich egal, ob die in Maßnahmen sind. Weil, das haben Sie ja bei Herrn [FX5-1] gesehen. Es ist ja nicht so, dass ich den jetzt ein halbes Jahr so gar nicht mehr sehe. Das ist im besten Fall. Aber letztendlich ist es eigentlich egal. Also, Sie sind ständig mit allen irgendwie beschäftigt. Haben ständig die Angst, oh Gott, nicht dass jetzt irgendeiner hinten rüber fällt und dass ich den so gar nicht mehr sehe und einlade. Das ist einfach Wahnsinn. [MX1 I, 1247 – 1256]

Für „starke Kunden“ gelten in der ARGE X dennoch besondere Verfahren: „Wir haben ne Liste mit starken Kunden gemacht, die zwei Kollegen vor sich liegen haben, die gehen regelmäßig alle neuen Angebote durch. Und geben uns zu unseren Kunden ne Rückmeldung, wenn se auf was stoßen.“ [MX3 I2, 115 – 118] Ein Häkchen in VerBIS kennzeichnet diese „leicht vermittelbaren“ Fälle. Ähnlich verfahren die Fachkräfte der ARGE in Y: (nur) für Adressatinnen, die als arbeitsmarktnah eingeschätzt werden, wird der „Job-Agent“ geschaltet (d.h. sie erhalten Stellenangebote zugeschickt).

Dagegen gilt es in Z als akzeptabel und unvermeidlich, Adressatinnen „auch mal liegen“ zu lassen [MZ1 I2, 675]. „Es ist natürlich auch immer eine Frage, wie dringend ein Kunde auf mich zukommt. Wenn eine Motivation da ist und ich sehe, da ist Potenzial da, dann merke ich mir das natürlich. Dann fange ich ziemlich schnell an mit den Kunden zu arbeiten.“ [MZ1 I2, 379 – 382.] Ein Teil der Adressatinnen fordere zu viel Aufmerksamkeit und müsse zurückstecken („Die denken, sie sind mein einziger Kunde“ [MZ1 I2, 464f.]); bei einem anderen Teil des Fallbestands wird dagegen nur noch das Minimum an Kontaktdichte angestrebt.

Entweder treffe ich sie immer wieder auf eine gewissen Kooperationsbereitschaft, oder, das gebe ich auch ehrlich zu, bei der Masse an Kunden sind die, die ich zu irgendwas massiv zwingen muss, die zu jedem dritten Termin kommen, kurz bevor es eine Kürzung gibt, wo ich das Gefühl habe, dass da keine richtige Zusammenarbeit entsteht, die lasse ich auch mal liegen. Da machen auch die Arbeitgeber nicht mit. (...) Sie sagen dann, dass sie sich nur melden wollen, aber keinen Bedarf an einem Termin haben. Das sind so unsere Drei-MM-Kunden, drei Monatsmeldungen.“ [MZ1 I2, 670 – 674, 969 – 970.]

Eine andere Vermittlerin (MZ2) verweist auf den quasi-offiziellen Status dieser „Drei-Monats-Kunden“:

Meine Vorgesetzten gehen davon aus, dass wir ungefähr 30% Drei-MMs haben, 30 bis 35%, wenn nicht sogar noch mehr, und gehen genauso, wie Sie vorhin gesagt haben, davon aus, dass wir dann ja entsprechend mehr Zeit haben und unsere Fallzahlen erhöht werden können. (...) Es gibt aber auch den Punkt, dass diese Personen mir auch wegflutschen, aufgrund der zeitlichen Komponente, dass die zwar unten in der Anmeldung ihre Meldepflicht erfüllen, und ich dran denken muss zu sagen, dass der sich bei mir persönlich melden muss. Das ist manchmal bei meinem Kalender nicht möglich. [MZ2 I, 433 –436, 680 – 683.]

Ein Fallmanager (MZ5) erklärt, intensiver könne man „mit 30 bis 40 Kunden arbeiten“. Einschließlich derer, um die man sich „ein bisschen gebremster intensiv“ kümmert, arbeite man „mit 50, 60“; etwa die Hälfte des Fallbestands „kann man eigentlich nur noch mitlaufen lassen, marginal“ [MZ5 I, 1257 – 1262].

Beide Richtungen der Nachsegmentierung wurden in Z beobachtet. Im Fall eines jungen Mannes (FZ1-1) erklärt die Vermittlerin (MZ1) im Nachgespräch zum zweiten Termin trotz des „ungeregelten“ ersten Kontakts habe sie ein „gutes Gefühl“: „Ich glaube, dass er jemand ist, mit dem man auch konstruktiv arbeiten kann. [FZ1-1 G2N3, 114 – 121.] Obwohl der Adressat in der Folge eine Maßnahme nicht antritt und einen Vorsprachetermin mit Anhörung versäumt, bleibt die Vermittlerin entschlossen, ihn „nicht loszulassen“:

MZ1: Zumindest wenn ich ihn angerufen habe, ist er immer ans Telefon gegangen. Er ruft selber nie an, ich kann ihn nur über Handy erreichen. Das tut mir einfach leid, das ist jemand, der Potenziale hat, wenn ich ihn jetzt loslasse. Also, ich muss gucken.

[...]

MZ1: Will er, dass ich ihn als 200ster Kunde ganz hinten in meinen Schrank packe. Das möchte ich manchmal wissen, das ist das, was ich eigentlich rausfinden möchte. Will er unter den Tisch fallen gelassen werden? Aber er ist ja abhängig und ich finde das auch so erniedrigend, wenn mir Frau [MZ13] sagt, dass er da dann bettelnd steht, weil er den Termin mal wieder verschlafen hat und eine Barauszahlung hat, weil er braucht es ja definitiv.

[MZ1 I, 1080 – 1094]

Auch im Fall der älteren Selbständigen FZ6-1 engagiert sich die zuständige Fallmanagerin (MZ6) stark, denn:

Das war eine tolle Kundin. So sind nur 10% der Kunden, meist mit akademischen Hintergrund. Da fällt mir sehr viel ein. [FZ6-1 G1N1]

Eingliederungsvereinbarung zwischen Standardisierung und Individualisierung

Das sei Standard, das habe er erwartet, meint der junge Koch (FZ7-1) im Nachgespräch zu der zweiten Vorsprache am Standort Z, in der er eine Eingliederungsvereinbarung (EinV) unterzeichnet. Papierkram und Rechtsbelehrung sind für ihn die markanten Merkmale dieses Standardverfahrens.

K: Was hatten Sie denn von dem heutigen Termin erwartet?

FZ7-1: Die Rechtsfolgebelehrung.

K: Das haben Sie schon erwartet?

FZ7-1: Das habe ich gewusst, dass das noch kommt, mit der Unterschrift. Und dann berufliche Stellenangebote und das Praktikum, was sie auch letztes mal gesagt hat. Ich wusste ja halbwegs, was auf mich heute zukommt.

K: Und war das für Sie vom Verlauf her okay?

FZ7-1: Ja, das war okay. Das mit der Belehrung ist ja sowieso schon Standard, das kenne ich alles.

[FZ7-1 G2N1, 9 – 18]

Für die Träger der Grundsicherung und für ihre Fachkräfte begründet die EinV ein Verfahrensdilemma. Auf der einen Seite soll die EinV mit jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen geschlossen werden, und zwar möglichst schon im Erstgespräch. Die Anforderung, eine EinV abzuschließen, ist als „gebundenes Ermessen“ „grundsätzlich ebenso verbindlich wie eine Muss-Vorschrift“ (BA 2006: 5). Welche Personen vom Abschluss einer EinV ausgenommen sind, wird in der Arbeitshilfe der Bundesagentur abschließend aufgelistet (ebd.: 5 ff.). Ein Ermessensspielraum besteht nur „in atypischen Fällen, d.h. wenn besondere Umstände vorliegen“.¹⁰ So wird der Abschluss einer EinV zum „Massengeschäft“, das anhand quantitativer Vorgaben kontrolliert wird und ohne Routinen nicht zu bewältigen ist. Unter den Standardsequenzen bilden daher oben (vgl. Übersicht 6.2-4) die Sequenzen zum Abschluss der EinV eine eigene Gruppe.

Auf der anderen Seite wurde die EinV als Verfahrenselement eingeführt, um den Leistungsprozess am Einzelfall auszurichten. So heißt es in der Begründung zum SGB II: „Die gemeinsam erarbeitete und unterzeichnete Eingliederungsvereinbarung stellt sicher, dass die Agentur für Arbeit Angebote unterbreitet, die den individuellen Bedürfnissen des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, den Anforderungen des Arbeitsmarktes und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit entsprechen. Andererseits wird mit jedem Hilfebedürftigen vereinbart, welche Anstrengungen von ihm selbst im Rahmen des Eingliederungsprozesses erwartet werden.“ (Deutscher Bundestag 2003: 46.) Rechtlich haben die in der EinV festgelegten Pflichten der Adressatinnen nur Bestand, wenn der individuelle Charakter der Vereinbarung über jeden Zweifel erhaben bleibt. Offenbar in Reaktion auf Gerichtsurteile sucht die im März 2006 neu gefasste Arbeitshilfe der BA daher ein Übermaß an Routine beim Abschluss der EinV zu unterbinden. Die Förderleistungen sind „durch Profiling und intensive Beratung zu ermitteln“

10 In einem Bericht, der während des Beobachtungszeitraums erschien, bemängelte der Bundesrechnungshof (2006: 11 f.), dass in etwa der Hälfte der von ihm beobachteten Fälle (bei den Unter-25-Jährigen sogar „in mehr als der Hälfte der Fälle“) keine EinV abgeschlossen wurde und dass die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit EinV durchschnittlich vier Monate (bei den Unter-25-Jährigen: drei Monate) auf den Abschluss „warten“ mussten.

und „nach der Beratungs- und Verhandlungsphase ... in der EinV individuell und eindeutig festzulegen“. Und „welche Bemühungen in welcher Form und Häufigkeit der erwerbsfähige Hilfebedürftige erbringen muss“, ist „*individuell* auf die *Person* und die vorliegenden *Umstände* abzustimmen“ (ebd.: 10, Hervorhebung im Original).

In der ostdeutschen ARGE Y wird dieses Dilemma eher zur Seite der Standardisierung hin aufgelöst. Der Abschluss der EinV wird als Verwaltungsroutine abgearbeitet, wobei Zielsetzung abstrakt formuliert bleiben und stets die gleichen Instrumente (Maßnahmebesuch, Bewerbungen) benannt werden. Im Erstgespräch mit der jungen Bürokauffrau (FY2-1), das insgesamt nur 18 Minuten dauert, wird die vorbereitete EinV in den ersten Minuten ausgedruckt und unterschrieben. Der Arbeitsvermittler (MY2) stellt sich der Adressatin kurz vor und erklärt, sie sei jetzt aus dem Alg 1 ins Alg 2 gewechselt, und im ersten Gespräch gehe es vor allem um eine Eingliederungsvereinbarung. Die folgende Passage schließt direkt an diese Erläuterung an:

MY2: Das für Sie sicherlich Wichtigste in der Eingliederungsvereinbarung ist der Job-Agent. Dadurch werden Sie regelmäßig von uns Angebote zugeschickt bekommen und ich glaube, in Ihrem Fall könnte das auch erfolgreich sein. In der Eingliederungsvereinbarung wäre dann noch festzuhalten, was wir von Ihnen erwarten. Dass Sie sich an die Eingliederungsvorschläge halten und uns regelmäßig informieren. Ich habe die Eingliederungsvereinbarung jetzt schon vorbereitet, die wäre gültig für ein Jahr. Sollte sich in der nächsten Zeit etwas ändern, so wird das auch eingehen in die Eingliederungsvereinbarung. Sechs Wochen sind Sie jetzt schon arbeitslos.

FY2-1: Ja.

MY2: Bei Ihnen sollten wir darauf achten, dass ein Zeitraum von drei Monaten Arbeitslosigkeit nicht überschritten wird. Es könnte daher sein, dass wir Ihnen noch eine Arbeitsgelegenheit anbieten. Das wäre also dieser Ein-Euro-Job. Sie haben ab 5.2. jetzt schon Ortsabwesenheit beantragt, weil die Reise schon gebucht ist.

FY2-1: Ja.

MY2: Dieses würde ich dann auch berücksichtigen.

[FY2-1 G1, 50 – 62]

Die Adressatin wendet nun gegen die Arbeitsgelegenheit ein, sie „hätte gern eine richtige Arbeit“ und fragt nach Stellenangeboten. Währenddessen druckt der Vermittler die EinV aus und legt sie ihr zur Unterschrift vor.

MY2: (Heftet die Papiere zusammen.) Also das wäre hier die Eingliederungsvereinbarung. (Legt ihr Papier vor und zeigt mit dem Stift auf die entsprechenden Passagen.) Die wird abgeschlossen zwischen Ihnen und der ARGE. Hier stehen Ihre Pflichten. Also dass Sie auch alle Möglichkeiten nutzen, um die Arbeitslosigkeit zu beenden. Und hier stehen die Maßnahmen, die wir Ihnen anbieten würden. Und dass Sie die Maßnahmen, die wir Ihnen anbieten, auch nutzen. Und dann wissen Sie ja, dass Sie sich bei uns ortsabwesend melden, wenn Sie in Urlaub gehen, das haben Sie ja schon gemacht. Dass Sie vorher bei uns vorsprechen und wir Ihnen die Ortsabwesenheit bestätigen. Das ist wichtig, damit wir in der Zeit auch keine Einladungen an Sie rauschicken. Und hier stehen die Leistungen, die wir für Sie erbringen. Wir werden Bewerbungskosten erstatten in Höhe von fünf Euro pro Bewerbung. Auch Fahrkosten, wenn Sie zum Vorstellungsgespräch fahren. Auf der nächsten Seite ist die Rechtsfol-

gebelehrung. Also wenn Sie einen Punkt der Eingliederungsvereinbarung nicht einhalten sollten, zum Beispiel eine Einladung nicht wahrnehmen, dann müssten Sie uns einen wichtigen Grund dafür vorlegen. Wenn Sie die Eingliederungsvereinbarung nicht einhalten, dann muss man auch mit einer Sanktion rechnen. Aber ich denke mal, dass das nicht so weit kommt in Ihrem Fall. Sie können sich das gerne noch mal durchlesen, und dann müssten Sie hier unterschreiben. Wenn Sie mit allem einverstanden wären, würde ich Sie bitten, hier zu unterschreiben.

FY2-1: Ja. (Sie liest den Text relativ gründlich durch, dieser ist etwa drei Seiten lang.)

MY2: Hier ist diese Passage, dass wir Ihnen die Angebote des Job-Agenten zuschicken. (FY2-1 unterschreibt.)

MY2: Ok. Gut. Ich habe das Ganze jetzt zweimal gemacht, damit wir einen Nachweis für die Eingliederungsvereinbarung haben und ein Exemplar bekommen Sie. Bei den U25 ist es dann auch noch wichtig, dass Sie einmal im Monat hier vorsprechen. Mindestens einmal im Monat. Damit wir die Kontaktdichte erreichen, und schauen, ob sich was verändert hat, ob Sie eventuell schon Arbeit bekommen haben und so weiter

FY2-1: Reicht das, wenn ich hier anklingel oder?

MY2: Sie müssen persönlich vorsprechen.

FY2-1: Ok.

MY2: Gut. Dann danke ich, dass Sie hier waren und wünsche viel Erfolg.

FY2-1: Wir sehen uns dann in einem Monat wieder.

[FY2-1 G1, 78 – 102]

An den Standorten X und Z dauert der Abschluss einer EinV wesentlich länger, und die Inhalte spiegeln den Gesprächsverlauf, wenn auch mit Übersetzungsproblemen.¹¹ Im Erstgespräch der Fallmanagerin MX3 mit dem arbeitslosen Programmierer FX7-1 stehen nach etwa einer 3/4 Viertelstunde *Datensammlung* und *Erörterung* erste Gesprächsergebnisse fest: Eine weitere Schulung im erlernten Beruf kommt aus Altersgründen, wegen der sich schnell verändernden Anforderungen und der Suchterkrankung weder für FX7-1 noch für die Fallmanagerin in Frage. [FX7-1 G1, 82 – 124]. Ein Zusatzjob wird als Möglichkeit, „den Einsatz wieder aus(zu)probieren“ [FX7-1 G1, 129] in Betracht gezogen, steht aber aktuell nicht zur Verfügung. Wegen alter Mietschulden wäre ein Termin bei der Schuldnerberatung, den MX3 ihm anbietet, für FX7-1 „sicherlich nicht verkehrt“ [FX7-1 G1, 199]. Zu diesem Zeitpunkt im Gespräch kündigt MX3 die EinV als später noch zu erstellendes Protokoll der Verabredungen an:

Ich würde sagen, dann mache ich das so, wenn ich mich nachher an den Computer setze, um unser Gespräch noch mal zu protokollieren, ehm, wir machen dann auch eine Eingliederungsvereinbarung, wo ich rein schreibe, worüber haben wir gesprochen, was haben wir vereinbart. Dann buche ich für Sie einen Termin bei der Schuldnerberatung mit ein. (FX7-1 G1, 226 – 230)

In der nächsten Viertelstunde des Gesprächs werden die Zwischenergebnisse konkretisiert. MX3 informiert über Angebot und Verfahren bei der Schuldnerberatung. Im Rahmen einer

11 Für alle beobachteten EinV sind in Kapitel 5 – vgl. oben: 5.4.2 – die Bemühungen dokumentiert, auf welche die Adressatinnen verpflichtet wurden.

Erörterung möglicher Arbeitsfelder im Bereich von AGH formuliert sie ein erstes Integrationsziel: „Also, sowohl der Weg über eine Maßnahme könnte auch ein Praktikum beinhalten, als auch der Weg über eine AGH in einer zweiten Phase. Also, über einen Ein-Euro-Job. So dass ich das beides mittelfristig für Sie, ehm, überlegen würde.“ [FX7-1 G1, 297 – 300.] Sie habe „noch ne andere Überlegung, was man kurzfristig machen kann“ [FX7-1 G1, 302 f.], fährt MX3 fort und schlägt ein vierzehntägiges Bewerbungstraining vor. FX7-1 akzeptiert: „Das ist in Ordnung.“ [FX7-1 G1, 431] Schließlich kommt MX3 auf die Suchterkrankung zurück. Ohne ihn zu einer Beratung verpflichten zu wollen, gebe sie ihm auf, „dass Sie zum nächsten Mal, wenn wir uns sehen, sich noch mal mit der Frage beschäftigen, gehe ich nicht doch auf ne Suchtberatung zu?“ [FX7-1 G1, 347 f.]

Für MX3 sind Datensammlung und Planung an diesem Punkt abgeschlossen. Die von ihr nun angekündigten „bürokratischen Schritte“ [FX7-1 G1, 430] nehmen den gesamten zweiten Teil der Vorsprache (über 30 Minuten) in Anspruch.

MX3: Das wäre einmal der Termin für die Schuldnerberatung. Das wäre andererseits zu prüfen, wann beginnt die nächste Maßnahme, in der Plätze frei sind, die zweiwöchig Ihre Bewerbungsunterlagen erstellt, und die Ihnen Informationen über den Arbeitsmarkt gibt. Und Sie da einzubuchen, und dann die Eingliederungsvereinbarungen auszudrucken.

FX7-1: Mhm.

MX3: Wo ich Sie dann auch am Ende unseres Gesprächs um Unterschrift bitte.
[FX7-1 G1, 431 – 438]

In der angekündigten Reihenfolge arbeitet sie Zuweisungen und EinV ab, wobei sie zwischen EDV-Arbeitsplatz und Besprechungstisch wechselt, um FX7-1 die jeweils ausgedruckten Unterlagen zu erläutern. Einbuchung und Erklärung zur Schuldnerberatung und dem Bewerbungstraining dauern einschließlich der Eingabepausen etwa 12 Minuten. Hierauf entsteht eine weitere siebenminütige Pause, in der MX3 die EinV tippt und ausdruckt. Die folgende Erläuterung nimmt abschließend 11 Minuten in Anspruch.

Die erste Seite sei „vollständig so vorausgefüllt“ [FX7-1 G1, 518/519] beginnt MX3 und geht diesen Teil des Formulars Punkt für Punkt durch [FX7-1 G1, 521 – 558], wobei sie den Text jeweils nur geringfügig paraphrasiert: Name und Durchwahl der Fallmanagerin, Pflichten, „die jeder hat, der Arbeitslosengeld II bezieht“, vor allem Erreichbarkeit und „die so genannte Urlaubsregelung“, die Verpflichtung, „Änderungen mitzuteilen“, sowie schließlich die Gültigkeitsdauer der EinV, die MX3 auf ein Jahr festgelegt habe: „Das bedeutet nicht, dass wir uns nicht vor Ablauf des Jahres zwischendurch auch sehen, und auch Folgevereinbarung treffen. Nur dieses ist die ausführliche Version und die Folgevereinbarung ist dann kürzer.“

Ohne dass FX7-1 mit Nachfragen unterbricht, erläutert MX3 nun den individuellen Teil der EinV. Verpflichtungen von FX7-1 hat sie – als Selbstverpflichtungen – stellvertretend in

der ersten Person formuliert; dieses Stilmittel, das den individuellen Charakter der Vereinbarung herausstreichen soll, wurde allerdings nur bei MX3 beobachtet.

MX 3: So, jetzt kommt die Stelle, wo ich eingesetzt habe, was wir besprochen haben, auf der zweiten Seite. Unter A einmal, was ich gemacht habe. Da habe ich geschrieben, Beratungsgespräch, Information zu [SGB-II-Träger X] und zum Fallmanagement, Informationen zu Fördermöglichkeiten dem Grunde nach. Einbuchung für die Teilnahme an zwei Wochen [Maßnahmeträger]-Schulung ab dem 13.3., Einbuchung für den Gruppenberatungstermin Schuldnerberatung am 23.2. von zehn bis zwölf Uhr.

FX7-1: Mm.

MX3: Das war das, was ich heute gemacht habe. Und unter B habe ich eingetragen, wie unsere Vereinbarungen sind.

FX7-1: Mm.

MX3: Ich werde an der Maßnahme der [Maßnahmeträger] teilnehmen und alle Möglichkeiten nutzen, um mir realistische Zielvorstellungen über eine Erwerbstätigkeit zu machen. Ich denke, das wäre erst mal

FX7-1: Mm.

MX3: das erste Ziel und eben die Bewerbungsunterlagen auch entsprechend zu erstellen. Dann muss ich aber auch von Ihnen verlangen, dass Sie sich aktiv auch um eine Beschäftigung bemühen, ne. Ich denke, der allererste Schritt ist bei Ihnen erst mal das Wichtige überhaupt, zu entwickeln, worauf bewerbe ich mich? Und die Unterlagen auch entsprechend zu erarbeiten. Trotzdem sind Sie auch verpflichtet, sich dann schon zu bemühen und erste Bewerbungen rauszuschicken. Ehm. Den Termin für die Schuldnerberatung nehme ich wahr. Bis zum nächsten Beratungsgespräch werde ich die Für und Wider einer aktiven Bemühung um eine Alkoholentwöhnung abwägen.

FX7-1: Mhm.

MX3: Ne. Dass wir's auch einfach noch mal aufgeschrieben haben als Thema.

[FX7-1 G1, 588 – 618]

In aller Kürze folgt eine Erläuterung zur Rechtsfolgebelehrung, die – die Fallmanagerin und den Adressaten gleichermaßen entlastend – offensichtlich bewusst unpersönlich gehalten ist.

MX3: Das betrifft alle Mitwirkungspflichten, was passiert, wenn jemand eine Stelle zugewiesen bekommt und die nicht antritt? Was passiert, wenn jemand mehrfach eine Einladung bekommt und die Einladung nicht befolgt? Was passiert, wenn jemand an ner Maßnahme nicht teilnimmt? Oder wenn jemand das, was in der Eingliederungsvereinbarung festgelegt ist, das nicht einhält? Das steht hier noch mal genau, um wieviel Prozent

FX7-1: Mm.

MX3: wird dann die Leistung abgesenkt.

[FX7-1 G1, 594 – 601]

Mit der gemeinsamen Unterschrift wird die EinV unmittelbar darauf abgeschlossen. MX3 findet die EinV „hilfreich“: „Ich nutze sie vielleicht auch mehr als mancher andere Kollege. Ich schreibe mehr individuelle Dinge da rein.“ [MX3 I, 345 – 347.] Obwohl dies gelingt und im Gespräch mit FX7-1 eine wesentlich stärker individualisierte EinV entsteht, wirken die Verfahrensvorgaben (von den Eingaben in ein überwiegend „vorausgefülltes“ Dokument über die Rechtsbelehrung bis zur Unterschrift) aber so standardisierend, dass das Gespräch und die Routine ‚Abschluss EinV‘ auseinanderfallen.

Viele Fachkräfte sprechen in den Interviews den Konflikt zwischen Einzelfallorientierung und Standardisierung der EinV an. Die Fallmanagerin MZ7, die diese nicht durchgängig abschließt, findet, „sie helfen den Eingliederungsprozess auch noch mal so ein bisschen strukturieren und sich auch ein Bild davon zu machen, was da eigentlich passiert ist, oder was im Moment passiert ist“ [MZ7 I, 624 – 626]. Voraussetzung sei der individuelle Zuschnitt: „Und ich merke bei denen, mit denen ich es gemacht habe, wo ich mir aber auch Zeit genommen habe und wo ich es auch genau genug gemacht habe, bringt es unter Umständen auch was, also, zu sehen, das und das haben sie jetzt erledigt, da sind sie jetzt weitergekommen, das haben sie auf die Reihe gekriegt. Und jetzt kann man den nächsten Schritt angehen.“ [MZ7 I, 631–637.]

Dagegen meint die Fallmanagerin MX1, die EinV sei als „so eine offizielle Sache“ für die Maßnahmeplanung geeignet, nicht aber für eine individuelle Hilfeplanung.

Faktisch würde ich mir wünschen, dass wir nen Hilfeplan hätten und keine Eingliederungsvereinbarung. Weil ne Eingliederungsvereinbarung, die ist ja rechtsbindend. Und so fürs Fallmanagement, es gibt einfach wenig Sachen, die man denn da tatsächlich reinschreiben kann. Also, ich kann keinem sagen, gehe mal zur Drogenberatung. Und da kann ich niemanden aufgrund, also das kann ich in eine Eingliederungsvereinbarung reinschreiben, aber, ehm, das ist nicht sanktionierbar, so was. Also, von daher ist eine Eingliederungsvereinbarung ein Vermittlungsinstrument, finde ich. Also, ich mache ne Eingliederungsvereinbarung, wenn es darum geht, dass man ne Maßnahme besuchen soll. Da find' ich es auch wichtig. Das auch festzuschreiben. Aber ansonsten, so diese Entwicklungsschritte, die gemacht werden müssen eigentlich, die kann man da kaum festhalten. [...] Es sei denn, es gibt so Leute, die, was weiß ich, relativ fitt sind. Dass man da zum Beispiel festschreibt, wie viele Eigenbemühungen, oder was wir vielleicht für Leistungen anzubieten haben. Dass man zur Berufsberatung geht und sich da regelmäßig meldet. Wo, also solche Hard Facts. Die kann man dann da reinschreiben. [MX1 I, 755 – 826.]

ARGE Y – alles Routine?

Obwohl die ostdeutsche ARGE Y von den drei Beobachtungsstandorten die besten Betreuungsrelationen zu haben schien und ihre Fachkräfte für die Adressatinnen leichter ansprechbar schienen als anderswo (Vorsprachen ohne Termin waren eher die Regel als die Ausnahme), wurde die Fallbearbeitung dort als am stärksten routinisiert wahrgenommen – so sehr, dass das dortige Beobachtungsteam den ganzen Leistungsprozess als eine Abfolge von Routinen interpretierte (vgl. hierzu auch oben: 3.3). Gleich welche Standardsequenz man betrachtet, in Y finden sich Extrembeispiele für ihre besonders routinemäßige Bearbeitung (vgl. oben den Abschluss der EinV mit FY2-1). Ob dies in einem systematischen Zusammenhang mit den besonders ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen steht, also für die ostdeutschen Träger charakteristisch sein könnte, bleibt für die Konzeptstudie eine von vielen offenen Fragen. Denk-

bar wäre, dass eine solche Verfahrensweise sogar funktional ist gegenüber einem verschlossenen Arbeitsmarkt, in dem „Aktivierung“ Leerlauf bedeutet.

Routinen der Fallbearbeitung sind in Y z.B. der monatliche Nachweis des Bewerbungsverhaltens, der – bei den Unter-25-Jährigen im Monatsrhythmus – den Kontakt zwischen ARGE und Adressatinnen sicherstellt, und die Zuweisung zu Maßnahmen. Nach der „Einstufung“ oder dem „Einchecken in das System“, wobei sich z.B. entscheidet, ob bei einer eher arbeitsmarktnahen Adressatin der Job-Agent geschaltet wird (also Stellenangebote zugeschickt werden oder selbst zu suchen sind), bestimmen Kombinationen dieser beiden Routinen das „normale“ Leben mit Alg II in Y: Alle drei oder sechs Monate eine Maßnahme, dazwischen monatliche Vorsprache mit Nachweis des Bewerbungsverhaltens.

In einem Erstgespräch braucht die Arbeitsvermittlerin MY4 nur wenige Sätze, um eine Antragstellerin (FY12-1) in die Routine Bewerbungsverhalten einzuführen:

MY4: Sie machen das so, /hm/ einmal im Monat müssen Sie hier vorsprechen (.) bei Ihrem Vermittler.

FY12-1: Jo.

MY4: Ja? Und das halten wir jetzt auch fest in einer Eingliederungsvereinbarung. /hm/ Ne? Ähm, (.) in diesem 4-wöchigen Rhythmus legen Sie Ihre Nachweise über die Beschäftigungssuche in dieser Zeit vor. /hm/ Ja? Auch für kurzzeitige Jobs. (.) Ne? /Hm/ Werden ja auch angeboten. Auch über's Internet. Haben Sie Internet selbst?

FY12-1: Nee.

MY4: Können Sie hier nutzen. (.) Ja? /Hm-m.

[FY12-1 G1, 88 – 96]

Im Interview schildert ein Adressat, der Holzbearbeiter FY4-1, das gleiche Verfahren fast gleich lautend so:

A: Und wie läuft das? Wie oft müssen Sie da hin?

FY4-1: Äh, einmal im Monat.

FY4-2: Einmal im Monat.

FY4-1: Ja, jetzt bis jetzt einmal im Monat. Haben se neu gemacht jetzt.

FY4-2: Und das müs- da muss er nur im Prinzip die Bewerbungen abgeben ...

FY4-1: Ja.

FY4-2: ... also, wo er sich beworben hat, und mehr machen se auch nich. /hm/ Das dauert fünf Minuten. /ja/

FY4-1: Na ja, dann wumm, kann ich wieder gehn. Und denn hab ich ma gefragt wegen Ein-Euro-Job, (.) haben se zurzeit nichts. Weiß nich. /hm/

[FY4-1 I, 101 – 112.]

Auf seine Bewerbungen hat der Jugendliche, der eine überbetriebliche Ausbildung erfolgreich abgeschlossen hat, nach Schätzung seiner Mutter (FY4-2) bereits 50 bis 60 Absagen erhalten. In einer der Vorsprachen, in denen er Bewerbungsnachweise vorlegt, spricht der Adressat das Problem an, dass die Anschriften der Firmen, die er im Internet findet, nicht mehr stimmen. Die Vermittlerin geht auf diesen Hinweis nicht ein; sie stellt nur sicher, dass er das Internet

zur Recherche nutzte, und die Bewerbungen postalisch verschickte. Dass die Bewerbungen erfolglos blieben, scheint für die Routine ohne Belang.

- MY4: [Tippt in PC.] Ja, und irgendwelche Aussichten?
FY4-1: Nee, gar nicht. Nur Absagen gekricht, und wenn, dann gibt's die Adressen nur im Internet, /hm/ aber wenn' die hinschickst, denn gibt's die gar nicht. Das ist ja der Witz. Kommt wieder zurück und heißt, es gibt nicht. /ja/ Drei mal!
MY4: Haben Sie aber versucht über's Internet?
FY4-1: Ja, ja. [Telefon klingelt.]
MY4: Kleinen Moment mal. [Telefoniert.] Ja? – ja. hm, hm, – ja, kannste am besten gleich bei mir einbuchen. Ok, hm, so. [Beendet Telefonat.] Ja, und da haben Sie jetzt also kein positives Ergebnis.
FY4-1: Nee.
MY4: Internet haben Sie selbst.
FY4-1: Ja, haben wir xxx.
MY4: Hm. (...) Ah ja, da haben Sie sich ja auch drüber beworben. (..) Haben Sie sich auch über's Internet beworben oder haben Sie da nur die Adressen da raus?
FY4-1: Nee, nur Adressen rausgeschrieben.
[FY4-1 G1, 15 – 33]

Zu dieser extremen Variante der Standardisierung gehört, dass die ARGE über Gruppenveranstaltungen in Maßnahmen (etwa dreimonatige Zusatzjobs) einweist, ohne dies in Vorsprachen mit einzelnen Adressatinnen vorzubereiten. Zum Zeitpunkt des Interviews mit FY4-1 liegt diesem eine Einladung zu einer solchen Gruppenveranstaltung vor; der Adressat weiß nicht, was ihn erwartet:

- A: Wie läuft's dieses Mal? Sie haben ja...
FY4-2: Keine Ahnung. Wir sind noch nich...
FY4-1: Weiß ich nich. Das wissen- das werden wir werd ich erst sehen, wenn ich da bin.
FY4-2: Wir wissen noch gar nichts.
FY4-1: Nee.
FY4-2: Wir wissen nur, dass er sich da, äh, melden soll...
FY4-1: Genau.
FY4-2: ... und (.) er wird auch hinfahrn, (..) und dann werden wir weiter sehen. Wir wissen noch gar nichts, also man wart- ruft da nich an und sagt, hör zu, wir haben das und jenet, willst du Lust oder hätten Sie Lust oder was. Nein, er kricht das, und wenn er's nich macht, dann sagen se: dann streichen wir das Arbeitslosengeld...
FY4-1: Ja, drei Monate.
FY4-2: is ja Hartz 4 ne?
[FY4-1 I, 225 – 139]

Der Adressat hofft, dass es sich wieder um einen Zusatzjob handelt: „Das wär nich schlecht, wenn's Ein-Euro-Job wär.“¹² Oder noch besser: „Solln se mich nach [Ort Y5] hin schicken, zum ABM.“ [FY4-1 I, 577, 589.]

Den jungen Maler FY3-1 dagegen, dem bereits eine Sanktion wegen einer versäumten Bewerbung droht, weist die Vermittlerin in einer Vorsprache zu; die Maßnahme beginnt am

12 Es wurde sein dritter.

nächsten Tag und wird in einer Folge-EinV festgehalten – vielleicht weil der junge Mann bereits in der letzten Maßnahme durch Fehlzeiten auffiel:

- MY6: Was wir jetzt noch machen, (...) Eingliederungsvereinbarung (...) kennen Sie?
FY3: Hm.
MY6: Juaa (...) Dass ich Ihnen hier die Sache angeboten hab und dass Sie ab morgen (...) regelmäßig und pünktlich teilnehmen. (...) Ich hoffe nich, dass wieder n Krankenschein kommt.
FY3: (lacht) Nee. Bin ja gesund.
MY6: Na ja...!
[FY3-1 G2, 279 – 285]

Aus diesem Ablauf kann austreten, wer einen Arbeitsplatz findet, oder wer ins Fallmanagement überwiesen wird. (Eine weitere Variante, die aber nicht beobachtet wurde, könnte die Vermittlung in Ausbildung mit Unterstützung durch die Berufsberatung sein.)

6.4.2 Aktivierung

Bei der Inventarisierung der beobachteten Vorsprachen (vgl. 4.2.5) fielen an allen drei Standorten Gesprächsereignisse auf, die typisch für den Kontext aktivierender Hilfen im Rahmen des SGB II zu sein schienen. Es waren entweder Sequenzen, in denen die Fachkräfte den normativen Anspruch des SGB II, der im Gesetzestext mit den zwei Begriffen des „Fordern“ und „Fördern“ umrissen wird, ‚gesprächsweise‘ zu vermitteln versuchten. Oder es handelte sich um Sequenzen, die eher gegenstandsbezogen der praktischen Umsetzung dieses normativen Rahmens im Einzelfall galten. Wegen ihres gemeinsamen Bezugs auf das Aktivierungsziel des SGB II wurden diese Passagen trotz unterschiedlicher Funktionen im Gespräch unter dem Stichwort „Aktivierung“ zusammengefasst.

Die beobachteten Sequenzen deuten darauf hin, dass das Konstrukt der aktivierenden Dienstleistung in der konkreten Fallbearbeitung vor allem durch eine spezifische Rollenverteilung hergestellt wird: Im Gespräch sitzen sich Aktiviererin und Aktivierte gegenüber. Das Gelingen der Dienstleistungsbeziehung hängt dann u.a. davon ab, dass beide Seiten diese Rollenverteilung, die zugleich den Gegenstand bzw. das Ziel der Dienstleistung festlegt, akzeptieren und entsprechend agieren. Einige Fallverläufe zeigen jedoch, dass das Konstrukt unter Druck geraten kann

- wenn die Rollenkonstruktion durch die realen Verhältnisse – die tatsächlichen Aktivitäten der Akteure oder die Bedingungen am Arbeitsmarkt – in Frage gestellt wird.
- wenn das Aktivierungsziel in Konflikt zu anderen Zielen der Akteure oder des SGB II gerät,
- wenn eine Seite (in der Regel die Adressatin) die Rollenverteilung nicht akzeptiert und nicht oder nur eingeschränkt ‚mitwirkt‘.

Solche Rollenkonflikte können zur Sanktion führen, müssen dies aber nicht.

Rollenhierarchie in der Interaktion: Zum Aktivieren gehören zwei

Offensichtlich sehr bewusst nahmen die beobachteten Fachkräfte in Gesprächen mit ‚Kundinnen‘ die Rolle der ‚Aktiviererin‘ ein. Ihr gehe es darum, formuliert MZ7, „dass der Jugendliche und die Jugendliche auch wissen, dass sie sich aktiv z. B. an dem Bewerbungsprozess beteiligen müssen. Das ist ja auch ein bisschen abhängig davon, wie aktiv dieser Jugendliche ist, und ich will, dass er aktiv wird.“ [MZ7 I, 664 ff.] MX3 meint, wo es möglich sei, „Forderungen zu stellen, da ist meiner Ansicht nach absolut wichtig, auch am Ball zu bleiben mit den Kunden.“ [MX3, I, 88 ff.] Und Berater MY3 definiert seine Aufgabe folgendermaßen:

MY3: Nee, es sind einige dabei, die muss ich nur in Bewegung halten erst mal. Ich sage mal so, von einer Arbeitsgelegenheit oder Beschäftigungs-, äh, -sache in die andere zu bringen. /hm/ Dass die selbst dann erst nun wieder, es geht ja, bei den meisten geht’s ja los, dass, äh, man die erst mal bewegen muss überhaupt.

[MY3 I, 250 – 253]

Indem die Fachkräfte sich selbst als Aktiviererinnen verstehen, weisen sie den Adressatinnen die Rolle der zu Aktivierenden zu. Einige der beobachteten Sequenzen dienten dazu, diese für viele Vorsprachen charakteristische Rollenverteilung herzustellen – oft bereits beim ersten Kontakt, wie in den beiden folgenden *„Wir über uns“-Sequenzen* (vgl. 6.2):

MZ2: Das wäre eigentlich so das Nächste, was ich Ihnen erzählt hab’, äh, hätte, wo wir, je nachdem, wo wir äh jetzt gucken, wo’s hingeht

FZ2-1: #Hm.#

MZ2: und ich Sie auch ’n bisschen besser kenne, Ihre Unterlagen vollständig sind und so was, setz’ ich mich auch ans Telefon

FZ2-1: #Hm.#

MZ2: und, äh, telefoniere für Sie mit Arbeitgebern, das hat den Vorteil, dass ich mit Arbeitgebern einfach in Augenhöhe telefonieren kann

FZ2-1: #Hm.#

MZ2: und die mir auch Dinge erzählen, die würden sie Ihnen wahrscheinlich gar nicht erzählen als Bewerberin, ne. Ich kenne relativ viele Firmen hier in Z. Müssten wir schaun, was anliegt, ne. Nur das ist zumindestens auch so eine, perspektivisch gesehen, etwas, was ich Ihnen anbieten kann.

[FZ2-1 G1, 280 – 298]

Während dieses Beispiel vor allem die Arbeitsmarktkompetenz der Beraterin herausstellt, erläutert MX1 im zweiten Beispiel, dass die ARGE anders arbeitet und andere Anforderungen an die Adressatinnen stellt als das „Arbeitsamt“, wo man alle drei Monate vorsprechen muss, und wieder nach Hause geht, wenn sich nichts verändert hat.

MX1: Das ist hier nicht so. Bei uns ist es so, dass wir Sie alle sechs bis 12 Wochen einladen.

FX9E: Mh.

MX1: Das heißt also, Sie kriegen dann Post von uns mit einem Termin. Und zu diesem Termin müssen Sie dann auch erscheinen. Das ist also verbindlich. Das hat sozusagen

den Vorteil, Sie haben sozusagen einen engen Kontakt mit uns. Der Nachteil ist aber auch, dass eben von Ihrer Seite auch hier noch mal eine ganz, ganz andere Mitarbeit gefordert wird.

[FX9E, 71 – 92]

Eine Mischung aus ‚aktivierenden‘ Ratschlägen, Auflagen, Lob und Tadel trägt im Fallverlauf dazu bei, das so eingeführte Rollenverständnis weiter zu vermitteln und zu befestigen:

- MY6: dass wir was finden, dass wir Sie in dieser gewissen (.) in in in Bewegung halten /hm/ und dass Sie aktiv bleiben. [FY3 G2, 120 – 123]
- MX2: es ist wichtig, dass ich Sie erreichen kann. Je nachdem, weil es kann auch mal sein, dass ich, ehm, relativ schnell was von Ihnen möchte, Ihnen was anbieten kann, zum Beispiel nen Lehrgangplatz [FX2-1 G1, 40 – 44]
- MX2: also auf keinen Fall jetzt aufhören zu suchen äh, oder äh eben sich drauf ausruhen, dass Sie die Zusage haben. [FX4-1 G2, 110 – 111]
- MZ3: Dann würde ich sagen, sollte zunächst einmal, ähm, wirklich eine Phase intensiver Bewerbungen auch erfolgen. [FZ3-1 G2, 457 – 458]
- MY3: Also es müssen schon bisschen Bemühungen kommen. [FY5-1 G1, 128 – 130]
- MY5: dann, äh, müssen Sie auch teilnehmen. (..) Oder wollen Sie gar nich rauskommen aus dem (..) Desaster? [FY5-1 G1, 67 – 70]
- MX1: Und ich gebe Ihnen dann mal so einen Aufgabenzettel. [lacht] So. Da schreiben wir mal drauf Bewerbungsunterlagen. [FX1-1, 513 – 515]
- MZ7: Das heißt, daraus würde sich für Dich dann auch gleich noch mal ’ne Aufgabe entwickeln, nämlich, dass Du mal guckst, wo Du Dich da überall bewerben kannst. [FZ7-1 G2, 498 – 500]
- MZ1: Haben Sie’s sich überlegt, haben Sie mal meine Vorschläge praktisch beherzigt [FZ1-1 G2, 84]
- MZ6: Sie haben ja jetzt ganz toll vorgearbeitet Frau [FZ6-1], dass ich hier nämlich, wie ich Sie darum gebeten hatte, ebend die konkreten Beschreibungen der einzelnen Tätigkeiten wirklich schon schön ausformuliert [FZ6-1 G2, 207 – 210]
- MZ6: das is halt auch ’n Thema, was wir jetzt im Laufe der Zeit immer weiter verfolgen werden, da bleiben wir dran, Sie, ich, ne. [FZ6-1 G2, 1039]

Sehr häufig ist in einer Folgevorsprache kaum mehr nötig als eine einleitende Frage („Gut. Wo steh’n wir sonst, wie ist die Situation?“ [FZ3-1 G2, 47]), um die Adressatinnen aufzufordern, über den Stand ihrer Aktivitäten Auskunft zu geben. Die institutionalisierte ‚Übermacht‘ ihrer Aktivierungsrolle kann die Fachkräfte aber auch vor Probleme beim Aufbau eines belastbaren Arbeitsbündnis stellen. Um zu vermeiden, dass Adressatinnen „Angst haben: Was wollen die von uns? Was müssen wir jetzt schon wieder machen?“, arbeitet MX1 vorrangig daran, „irgendwie zu sagen, hier, das ist ein Prozess, den man mitentscheiden darf.“ [MX1 I, 1425 – 1428.] Aus der Sicht von MZ5 tragen Mitspracherechte der Adressatinnen auch zur Qualität der Aktivierungsziele bei: „Also, die Ziele, die wirklich kooperativ erarbeitet werden auf einer Grundlage einer Einsicht, werden meiner Erfahrung nach von den Kunden so auch umgesetzt.“ [MZ5 I, 550 – 555].

Die interviewten Fachkräfte blieben jedoch, gerade was diesen Punkt betraf, im Zweifel, ob sie mit ihrer fachlichen Einschätzung eine Mehrheitsmeinung vertraten: „Es gibt bestimmt auch andere, die es anders sehen“ [MX1 I, 1429]. MZ2 kritisiert: „Was ich gemerkt habe ist,

dass es da schon Kollegen und Kolleginnen gibt, die sich darüber einen abholen, einfach Macht zu haben, und die nicht reflektieren, wie setze ich das ein.“ [MZ2 I, 358 – 381.] Ähnlich grenzt sich MX2 von anderen Vermittlerinnen ab: „also ich denke, bei einigen Leuten hier im Haus, also hier wird auch unterschiedlich gearbeitet, je nach Hintergrund und es gibt schon Leute, die da auch den Druck sehr schnell direkt an die Jugendlichen sofort weitergeben.“ [MX2 I, 219 – 228.]

Aus der übereinstimmend vertretenen Haltung, „dies erste Ziel ist nicht die Sanktionierung bei uns, sondern die Hilfe“ [MY3 I1, 250 – 270], haben die meisten der Fachkräfte eine Arbeitsweise entwickelt, die so lange auf den Einsatz der verfügbaren Druckmittel verzichtet, wie die erwünschte Mitwirkung der Adressatinnen auf kommunikativem Wege erreicht werden kann. Dies ist wohl auch der Grund, dass zu nahezu allen Sequenzen im Aktivierungskontext eine Vielzahl ‚weicher‘ und werbender Varianten beobachtet wurden.

Seinen zögerlichen ‚Kunden‘, der Arbeitsbemühungen weitgehend vermissen lässt, versucht MY3 vor allem durch Appelle zu mehr Eigenaktivität zu motivieren:

für Sie wär’s ja jetzt erst mal wichtig, wieder hereinzukommen in den Tritt, wieder (.) Fuß zu fassen (.) in der Wirtschaft. (.) Denn vom Alter her oder was, da (.) is es ja immer noch so, Sie haben ja noch n paar Jahre vor sich. (.) Mit 38, da (.) darf das Leben, also das Arbeitsleben, noch nich zu Ende sein. Oder sollte noch nich. (.) Und Sie möchten wieder bestimmt auch wieder mal was leisten können. [FY5-1 G2, 112 – 117]

Nach Auffassung der Fachkräfte liegt ein Problem darin, dass viele Adressatinnen anfangs mit falschen Erwartungen zum SGB II-Träger kommen, entweder weil sie (s. o.) aus ihren Erfahrungen aus der früheren Arbeitslosenhilfe darauf schließen, es sei mit der Dreimonatsmeldung ‚getan‘, oder weil sie unrealistische Wünsche und Vorstellungen haben. MZ5 beschreibt die daraus folgende Aufgabe für die Fachkräfte als „Korrektiv“:

Ein Kunde kommt mit einem Anliegen, er möchte dieses und jenes machen, dann ist natürlich ein Thema, ob das Anliegen überhaupt machbar ist von der Gesetzeslage her, mit welchem Ziel soll das erfolgen, usw. Das ist dann schon Gegenstand, da würde ich schon sagen, dass ich einigen Kunden dann mitteilen muss, dass ich das Anliegen nicht leisten kann, weil das die Gesetzeslage einfach nicht hergibt. [MZ5 I, 291 ff.]

Die kommunikative Umsetzung dieser Aufgabe wurde an allen Standorten beobachtet und vorläufig *Korrektur der Sichtweise* genannt:

Eine längere Sequenz aus X, in der es um berufliche Pläne geht, wird von MX3 mit einer offenen Frage eingeleitet: „Was wäre denn Ihre Wunschvorstellung, was würden Sie am liebsten machen?“ [FX8-1 G1, 303/304]. Doch akzeptiert die Fallmanagerin den von FX8-1 ohne Alternative vorgebrachten Wunsch „Am liebsten würd’ ich mich wieder selbständig machen“ [FX8-1 G1, 305] nicht. Sie korrigiert ein erstes Mal: „Aber Sie müssen unter Umstän-

den ja auch was Neues ins Auge fassen.“ Ihre Aufforderung, FX8-1 solle sich das „Nächstmögliche“ „vorstellen“, weist FX8-1 von sich und antwortet, das könne sie sich „jetzt auch irgendwie gar nicht vorstellen.“ MX3 greift nun ein zweites Mal massiv korrigierend ein und verdeutlicht, dass FX8-1 Haltung im Kontext des SGB II nicht legitimiert ist:

MX3: Hm. Sie wissen ja, dass Sie vom Gesetz her verpflichtet sind, jede Arbeit zu machen, wenn wir eine Stelle hätten zum Beispiel

FX8-1: #Ja, ich weiß.#

MX3: #als Reinigungskraft, ne?# Dann müssten wir gucken, wie geht das gesundheitlich natürlich, aber ansonsten könnten wir Ihnen so eine Stelle dann auch zuweisen.

FX8-1: Mhm.

MX3: Oder auch als Küchenhelferin oder auch als Produktionshelferin.

[FX8-1 G1, 363 – 368]

Im Interesse des Arbeitsbündnisses werden Instrumente zunächst eher ‚hergezeigt‘ als angewandt. Allerdings lassen die Fachkräfte – wie im Fall von FZ1-1, der wegen zweier Terminversäumnisse ‚abgemahnt‘ wird – keinen Zweifel daran, ihre Entscheidungsrechte und die ihnen zustehende Sanktionsgewalt nötigenfalls auszuüben:

MZ1-1: Weil, natürlich sind’s, im Hintergrund habe ich die Mittel, die Möglichkeiten zu kürzen unter Umständen. Jetzt nicht in dem Fall, weil Sie ja auch jetzt erschienen sind, aber trotzdem.

FZ1: Hmm.

MZ1-1: Es soll ja, es soll ja, beidseitig soll davon profitiert werden, es soll irgendwie auch ’n Vertrauensverhältnis aufgebaut werden, was natürlich durch so was dann getrübt ist.

FZ1: Ja, auf jeden Fall, klar. Das soll auch so nich wieder vorkommen.“

[FZ1 G2, 65 – 73]

Ist die Rollenhierarchie geklärt, werden die umfassenden Entscheidungsrechte der Fachkräfte selbst von eher ‚schwierigen Kundinnen‘ nicht mehr grundsätzlich hinterfragt. Zwar nach einer längeren Debatte über den Sinn von Feststellungsmaßnahmen, doch ohne weiteren Widerspruch beugt sich FX6-1 einer *Zuweisungsankündigung* seiner Fallmanagerin:

MX3: Ich werde Sie aber verpflichten, in so einen Lehrgang für zwei Wochen wieder reinzugehen. Einfach, um #alles noch mal aufzufrischen.#

FX6-1: #Nee, also kein Problem# Wenn isch, äh wenn Sie sagen: Du musst da rein, dann muss isch da rein, dann kann isch das #nich ändern.#

MX3: #Genau,# also nur, dass Sie es jetzt schon mal wissen.

[FX6 G1, 415 – 425]

Wie die hier angeführten Sequenzen zeigen, wird die hierarchische Rollenverteilung zwischen Aktiviererin und Aktivierten früh im Gespräch hergestellt und besteht bereits, wenn es zum Abschluss einer EinV kommt. Allerdings befestigt die EinV durch ihre Anlage¹³ als asymmetrischer Vertrag mit ungleich verteilten Risiken und ihre Funktion, als Grundlage von Sank-

13 Zum Aufbau der EinV an den Beobachtungsstandorten vgl. oben: 5.4.1.

tionen zu dienen, diese Hierarchie und macht sie unumkehrbar.¹⁴ Unter dem Aspekt der Rollenbefestigung soll der Abschluss einer EinV mit dem Aussiedler FX5-1 betrachtet werden.

Diese EinV wird als Vertrag ins Gespräch eingeführt: „Und zwar“, so Fallmanagerin MX1, „das ist unser Vertrag, den wir beide miteinander schließen.“ [FX5-1 G1, 500 f.] Indem sie Grundpflichten des Adressaten erläutert – Mitwirkungspflicht, Erreichbarkeit, Aufenthalt und Mitteilungspflicht – signalisiert sie aber, wie weit ihre Eingriffsmöglichkeiten reichen:

Das heißt: wenn Sie jetzt zum Beispiel, was weiß ich, Ihre Tante in Köln besuchen wollen, dann dürfen Sie das nur tun, wenn Sie mich vorher anrufen und sagen, Frau [MX1], ich möchte gerne von Morgen bis was weiß ich, Freitag, nach Köln zu meiner Tante fahren. Und ich sage dann, ja, können Sie machen. Oder aber manchmal sage ich eben auch, nö, dürfen Sie nicht tun. Ne? Und das Ganze ist, Sie haben 21 Kalendertage Urlaub im Jahr. Und ich muss dann immer genau ausrechnen, wie viel Tage sind Sie jetzt weggefahren, und wie viele Tage dürfen Sie noch wegfahren? Ja? Das ist ganz wichtig, dass wir das also immer abmachen miteinander. Ne? Wenn nichts Besonderes vorliegt, kann ich Ihnen auch durchaus den Urlaub geben, aber wenn jetzt zum Beispiel, wenn Sie mich morgen anrufen würden und sagen würden, ja, ich möchte übermorgen wegfahren, würde ich sagen, nö, geht nicht, weil übermorgen haben Sie einen Vorstellungstermin bei der [Maßnahmeträger 3]. Ne? So läuft das dann. Gut. [FX5-1 G1, 539 – 555]

Die nächste Asymmetrie, die zu erklären ist, betrifft die konkreten, fallbezogenen Leistungen und Pflichten. „Dann steht als erstes: wobei unterstütze ich Sie bzw. wozu verpflichte ich mich?“ [FX5-1 G1, 581 f.] Das klingt nur nach Gegenseitigkeit, denn die Verpflichtungen der Fachkraft werden abstrakt formuliert und sind zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bereits erfüllt, die des Adressaten werden konkretisiert und liegen in der Zukunft. MX1 liest die Standardformulierung vor, wonach sie den Adressaten „bei der Arbeits- und Ausbildungssuche bzw. Aufnahme“ unterstützt. Als ihre andere Verpflichtung benennt die EinV die Integrationsmaßnahme, in die MX1 den Adressaten zu diesem Zeitpunkt bereits zugewiesen hat. Dagegen trägt die EinV dem Adressaten auf, „einen Termin bei der Berufsberatung zu machen und sich in regelmäßigen Abständen bei der Berufsberatung auch zu melden“ und „in vollem Umfang an der o.g. Maßnahme teilzunehmen“ [FX5-1 G1, 580 – 601].

Gut. So, jetzt kommt der Punkt, was passiert denn, wenn wir uns nicht an das halten, was wir hier vereinbart haben? Wenn ich mich jetzt nicht daran halte, dann hätte ich normalerweise, hätte ich die Möglichkeit, ehm, innerhalb einer bestimmten Frist Ihnen eine Alternative vorzuschlagen. Ne? Das mache ich aber nicht, weil ich genau weiß, es gibt noch'n Platz, es ist noch'n Platz frei. Also muss ich das nicht machen. Ich muss da nichts nachbessern, ich muss Ihnen keine Alternative anbieten. Deshalb habe ich hier beidesmal durchge-xt, brauche ich nicht. Gut. Wenn Sie jetzt hier nicht einhalten, was wir hier besprochen haben, dann kommt, also: Erfüllt Herr [FX5-1] die vereinbarten Pflichten nicht und weist insbesondere keine Eigenbemühungen im festgelegten Umfang nach, treten die gesetzlich vorgeschriebenen Rechtsfolgen ein. Dies gilt nicht, wenn Herr [FX5-1] einen wichtigen Grund für sein Verhalten nachweist. Haben Sie verstanden? [FX5-1 G1, 539 – 618]

14 Berlitz (2006: 41) spricht von einem „atypischen, ‚hinkenden‘ Austauschvertrag“.

Im vorliegenden Fall hat die Fachkraft also sogar die Nachbesserungspflicht des Trägers ausdrücklich ausgeschlossen. Dem Adressaten erläutert sie nun, was „Rechtsfolgen“ für ihn bedeuten kann.¹⁵

MX1: Das heißt, Sie kriegen von uns kein Geld. Nur Miete und Heizung. Aber, und das gilt ja für drei Monate, ne, es ist jetzt natürlich nicht so, dass wir sagen, Sie kriegen gar nichts die drei Monate, sondern Sie können Lebensmittelpakete bekommen, das sind Sachleistungen, oder aber Sie kriegen, ich glaube im Monat können Sie zweimal hier vorbei kommen und sich einen Lebensmittelscheck abholen. Das ist aber nich', kein Bargeld, was Sie kriegen, sondern das ist tatsächlich irgendwie so eine Lebensmittelkarte, wo man dann beim Aldi oder was weiß ich, so einkaufen gehen kann. Und das ist alles. Mehr gibt es dann nicht.

[FX5-1 G1, 657 – 667.]

Was diese Art des Vertragsschlusses für die Gesprächsrollen bedeutet, zeigt sich auch in der typisch monologischen Struktur der Sequenzen *Durchsprechen EinV* und *Rechtsfolgenbelehrung* (vgl. oben: Übersicht 6.2.-4). Nur einmal wurde in einer Vorsprache beobachtet, dass ein Adressat – der ältere Arbeitslose FX7-1 – beim Durchsprechen der EinV eine kleine Änderung vorschlug, die in den Text aufgenommen wurde. Möglich war dies vielleicht gerade deshalb, weil diese untypische Folge-EinV dem Adressaten ohnehin bereits verschiedene Möglichkeiten einräumte: FX7-1 sollte sich zu zwei Arten von Maßnahmen eine Meinung bilden und die Fallmanagerin über seine Entscheidung informieren. Dass im vorgegebenen Format der EinV ein solches „Wunsch- und Wahlrecht“ einen Fremdkörper bildet, spricht der Adressat an:

MX 3: Ja. Ja, es, es ist ähm ne völlig freiwillige, es sind alles völlig freiwillige #Maßnahmen, ne.#

FX7-1: #Ja, gut.# Äh, jetzt äh, in so nem #Vertrag kommt das immer so ein bisschen auch als ne Pflichtveranstaltung rüber.#

MX 3: #Ja. (.) Ja. (..) Ich, ich# Das, was Pflicht ist, kommt dann gleich unter Ihrem Teil.

FX7-1: Mhm.

[FX7-1 G2, 661 – 666.]

Arbeitsmarktkompetenz und Arbeitsmarktbezug

Es blieb in den beobachteten Fällen nicht bei der kommunikativen Zuweisung von Rollen, um das Verhältnis von Aktiviererin und Aktivierten herzustellen. Zur Legitimation der Rollenhierarchie muss die Aktivierungsdienstleistung einen engen praktischen Arbeitsmarktbezug aufweisen. Ihre Arbeitsmarktkompetenz dokumentierten die Fachkräfte einerseits durch Vermittlungsvorschläge und Maßnahmezusweisungen. Daneben wurden fehlende, unvollständige

15 Mehrfach wurde beobachtet, dass die Fachkräfte das Gespräch über die 100%-Kürzung durch den Hinweis zu entspannen suchten, das sei „nur zur Info“, und im konkreten Fall werde es dazu sicher nicht kommen: „Ich habe jetzt nicht den Eindruck, (...) dass bei Ihnen etwas so laufen wird, dass das in Ihrem Fall passiert! Aber, sagen muss ich es Ihnen natürlich trotzdem.“ [FX2-1 G1, 1124 – 1127, 1153.]

oder optisch unzulängliche Bewerbungsunterlagen in auffällig vielen Fällen als eines der zentralen Aktivierungsdefizite bzw. Vermittlungshemmnisse identifiziert und vorrangig bearbeitet. 14 von 20 Adressatinnen erhielten Angebote zur Erstellung von Bewerbungsunterlagen.¹⁶ Während die Fachkräfte dabei durchweg die Überzeugung vertraten, schriftliche Bewerbungsunterlagen seien unverzichtbar, waren die Adressatinnen aber überwiegend der skeptischen Einschätzung, dass sich ihre Arbeitsmarktchancen auch durch andere, neuere oder schönere Bewerbungsunterlagen nicht erhöhen würden.

Dies führt im Fall des langzeitarbeitslosen FX6-1 sowohl im Erst- als auch im Folgegespräch zu einer heftigen Diskussion. Bevor man mit der Vermittlung beginne, solle sein Lebenslauf überarbeitet werden, schlägt MX3 vor. FX6-1 begründet seine Ablehnung aber damit, dass er Arbeit stets über „Beziehungen“ gefunden habe:

FX6-1: #Äh, entschuldigen Se ma bitt# jetzt so, isch mein, isch kenn mich auf dem Arbeitsmarkt aus, ne und früher, isch hab nur durch Beziehungen äh diese Lebenslauf und das ist eigentlich alles Verarschung.

MX3: Haben Sie nicht gebraucht?

FX6-1: Das ist näh, also wenn man so guckt, isch mein auch

MX3: Ja.

FX6-1: ne, also Leute, die wirklich was gelernt haben und wolln sisich verändern. Also meistens läuft das über Beziehung, also sagen wir mal, zu 80 Prozent.

MX3: Viel

FX6-1: Und isch mein, Bewerbung, das gehört meiner Ansicht nach eigentlich in die Mülltonne, ne?

[FX6-1 G1, 42 – 59]

Ein ähnliches Argument bringt FX8-1 im Interview vor. Sie ist bislang in der Gastronomie selbständig gewesen und hat sich noch nie schriftlich beworben. Nun stellt sie sich vor, sie würde ihren Lebenslauf zu einer Gaststätte schicken:

Ja, die lachen sich tot. Ich brauche da nur hin, die sagen mir, wir wollen Sie seh'n, Sie müssen hierher kommen. Wir wollen nicht den Lebenslauf haben, wir wollen Sie, wie Sie aussehen. Passen Sie in unser Team rein? Das wollen die heutzutage wissen. Oder können Sie überhaupt'n Bier zapfen? Oder ein Glas Cola einschütten? Aber die wollen nicht meinen Lebenslauf haben. [FX8-1 I, 1183 – 1190]

In einigen Fällen wird die skeptische Meinung zum Thema Bewerbungstraining mit früheren Erfahrungen begründet. In Y hatten mehrere der beobachteten Adressatinnen, die in eine Arbeitsgelegenheit mit Bewerbungsunterstützung verpflichtet wurden, vor nicht allzu langer Zeit bereits eine ähnliche Maßnahme absolviert.

FY3-1: Ich denk ma, (.) wi-wie äh wie die einen die Bewerbung da erklärn, das (.) weiß man selbst und ob das alles... Ich hab auch schon von vielen gehört, (.) das, was die einen da beibringen, dat is (.) Käsekuchen.

[FY3-1 I, 168 – 171]

16 Vgl. oben: Tab. 5.3-3; Zwölf Adressatinnen wurden beim SGB-II-Träger zu Bewerbungsunterlagen beraten, zwei weitere in einer Maßnahme. (Insgesamt erhielten sieben Adressatinnen ein Bewerbungstraining).

FY4-1: und denn we-werden wa an' Computer gesetzt, sollen ausdrucken Bewerbungen und schreiben, sollen- da soll- da wolln se ja immer zugucken, wenn wa schreiben. /hm/ (.) Mehr war dann auch nich. /hm/
[FY4-1 I, 436 – 440]

In drei Vorsprachen wurde beobachtet, wie Adressatinnen der Fachkraft ihre Bewerbungsunterlagen vorlegten. Obwohl Lebensläufe und Anschreiben – wie sich herausstellte – in allen drei Fällen nach mehr oder weniger professionellen Vorlagen erstellt worden oder unter Anleitung bereits in der Schule oder einer früheren Maßnahme entstanden waren, hielten die Fachkräfte an der Einschätzung fest, dass die Adressatinnen Hilfe bei der ‚Optimierung‘ ihrer Unterlagen brauchten.

FX4-1, die sich um einen Ausbildungsplatz als Zahnarzhelferin bewerben will, legt im Erstgespräch einen Musterlebenslauf aus ihrer Schulzeit vor. MX2 lobt das Foto und den selbstbewussten Stil des Anschreibens, ist aber mit der Optik nicht ganz einverstanden:

MX2: OK. Hier fällt mir direkt was auf. Aber, wenn das älter ist, dann haben Sie wahrscheinlich das auch schon korrigiert. Hier ist was nicht ganz einheitlich. So, ganz rein optisch.

FX4-1: Ja, jetzt mache ich das sowieso schon ein bisschen anders.

MX2: Ja. Machen Sie schon?

FX4-1: Ja. Ich habe jetzt von der Schule diese neue Norm bekommen. Nach der mache ich das jetzt.

MX2: Da haben Sie aber kein Beispiel mehr. Von dem aktuelleren Lebenslauf?

FX4-1: Nee. Aber da ist hier noch von Ihnen etwas.

MX2: Von mir?

FX4-1: Nicht von Ihnen! Vom Arbeitsamt.

MX2: Ach so. Genau. Man kann den auch noch mal ein bisschen anders gestalten.

[FX4-1 G1, 133 – 152]

MX2: Aber wie gesagt, man kann es auch noch besser machen. Vor allen Dingen auch optisch, ne. Also aber das z. B. finde ich schon mal ganz gelungen, dass Sie das fett hervorgehoben haben und aber an sich sehr schlicht gehalten. Man kann es auch noch ein bisschen anderes machen, so dass es ansprechender ist fürs Auge.

[FX4-1 G1, 277 – 282]

Auch MZ6, die sich im Zweitgespräch mit ihrer Kundin FZ6-1 verabredet, um deren Bewerbungsunterlagen gemeinsam mit ihr durchzusprechen, belehrt die Adressatin vorsichtig über den ihrer Ansicht nach allzu schlichten Eindruck der vorgelegten Unterlagen: „Ähm fürs Deckblatt, ne, is es im Grunde genommen, ähm, ich will mal sagen 'n bisschen schlicht insofern, weil Platz, der da is, nicht genutzt wird, ja? Und wir merken beim Lebenslauf: viel Inhalt, viel Erfahrung, wenig Platz, ja?“ [FZ6-1 G2, 74 – 82] Doch FZ6-1 hat die Unterlagen mit professioneller Hilfe erstellt und protestiert:

FZ6-1: Also, darf ich mal kurz was zu sagen?

MZ6: Ja, natürlich.

FZ6-1: Das Ganze stammt von der Bewerbungstrainerin.

MZ6: #Ja.#

FZ6-1: Also, das hab ich mir nich selbst ausgedacht,
[MZ6 lacht]
FZ6-1: sondern das is aufgrund einer Beratung
MZ6: #Hmm.#
FZ6-1: über Bewerbungstraining so entstanden.
[FZ6 G2, 83 – 94]

Andere hätten auch „andere kreative Ideen“ lenkt MZ6 daraufhin ein; sie behält aber auch im weiteren Verlauf der gemeinsamen Erörterung über Vorzüge und Nachteile verschiedener Schriften oder Gliederungspunkte ihre Rolle als ‚Bewerbungsspezialistin‘ bei und übernimmt – übrigens als einzige Fachkraft an allen Standorten – die aus ihrer Sicht erforderliche „Lebenslaufoptimierung“ [FZ6-1 G2, 191] anleitend selbst.

In anderen Fällen kommt es zur Zuweisung in eine bewerbungsunterstützende Trainingsmaßnahme. Solche Zuweisungen stellen an allen drei Standorten das Hauptinstrument der Aktivierung dar, wobei institutionelle Vorgaben eine große Rolle spielen. Eine Vermittlerin aus Z berichtet, „dass wir 30% unserer Kunden aktivieren müssen. (...) Und aktivieren heißt, in eine Maßnahme, die mindestens zwei Wochen dauert oder länger, ab zwei Wochen, in ein Profiling, in ein Praktikum oder aber derjenige ist in Arbeit.“ [MZ2 I, 243 ff.] Bei ihr solle darauf geachtet werden, „dass ein Zeitraum von drei Monaten Arbeitslosigkeit nicht überschritten wird“ erläutert in Y der Vermittler MY2 seiner Kundin und kündigt an: „Es könnte daher sein, dass wir Ihnen noch eine Arbeitsgelegenheit anbieten. Das wäre also dieser Ein-Euro-Job.“ [FY2-1 G1, 59.]

Bei der Zuweisung in Maßnahmen wurden sehr unterschiedlich eindeutige und unterschiedlich direktive Varianten beobachtet. Unabhängig davon, ob die Fachkräfte ihr ‚Aktivierungsansinnen‘ behutsam steuernd ins Gespräch einführten oder die Adressatinnen mit ihrer Zuweisungsabsicht konfrontierten, führten jedoch ausnahmslos alle ‚Vorschläge‘ schließlich zur verbindlichen Vereinbarung einer Maßnahmeteilnahme.

Im Fall von FX4-1 macht MX2 recht frühzeitig im Erstgespräch – die Eingangsdatensammlung ist noch nicht abgeschlossen – den Vorschlag, gleich ab dem Folgetag mit dem Lehrgang zur Bewerbungsunterstützung zu beginnen, den sie für FX4-1 nach Sichtung ihrer Bewerbungsunterlagen ins Auge gefasst hat:

MX2: Erst mal habe ich Sie im Auge, so wie ich Sie erlebe, denke ich, Sie sind eigentlich so eine ganz fitte Bewerberin. Und deswegen, es gibt eine Maßnahme, die heißt „Fitt in den Job“ und die ist eben auch für Leute, die so vom Zeugnis her und von Ihrer Persönlichkeit her, wie selbständig sie sind und wie motiviert, also die in der Hinsicht fitter sind, ne. Das ist die Zielgruppe für diesen Lehrgang. Jetzt muss ich mal gerade gucken, ob sich da noch ein Platz für Sie auftut. [...] Genau, der geht nämlich heute los. Wenn nicht alle gekommen sind, dann kann es sein, dass Sie direkt da einsteigen könnten. Das wäre natürlich super!

FX4-1: Ja.
[FX4-1 G1, 308 – 340]

FX4-1 erzählt, sie habe schon während der Schule an einem Bewerbungstraining teilgenommen. Die darauf folgende längere Erläuterung der Vermittlerin verdeckt, dass dies der einzige Beitrag der Adressatin zu einer Erörterung des Eingliederungsvorschlags bleibt. Die Zuweisung verläuft – wie auch in anderen Gesprächen – weitgehend als Monolog von MX2, an dessen Ende es zu einer knappen Zustimmung kommt, ohne dass letztlich geklärt wird, an welchem der beiden vorgeschlagenen Lehrgänge die Adressatin teilnehmen wird.

Gut, dann wäre das für Sie vielleicht doppelt, aber bestimmt nicht alle Sachen. Und anschließend daran gibt es eben in intensives Bewerbungstraining, was ich gerade schon erwähnt habe. Ihre Unterlagen werden zusammen mit Ihnen auf Vordermann- oder auf Vorderfrau gebracht. Und, ja es werden Vorstellungsgespräche geübt, es wird geübt, wie man gut auf Arbeitgeber zugehen kann. Was für Strategien es gibt, um sich zu bewerben. Man kann z. B. auch nicht nur klassische Unterlagen machen, sondern man kann z. B. auch einen Flyer von sich erstellen. Ich weiß nicht, ob Sie das schon mal gehört haben? So ein Faltblatt, ne. Was man, wenn man persönlich bei einem Arbeitgeber vorbeigeht, dem in die Hand drücken kann. Und sagt: ich würde hier gerne arbeiten, wenn Sie Interesse haben, rufen Sie mich an. Dann schicke ich Ihnen meine Unterlagen. Das ist so, sage ich mal, eine Zwischenform. Das ist jetzt nur so ein Beispiel, was man alles machen kann. Und daran anschließen würde sich eben ein Praktikum. Wenn ich es aus dem Kopf richtig weiß, sind es 6 Wochen. Mit dem Ziel halt, in Ausbildung zu gehen, ne, bei Ihnen dann. Oder es gibt auch Leute, die sich eben für Arbeit interessieren. Die würden dann eben einen Arbeitsplatz suchen. Aber das ist beides möglich, ne? So, ich trage Sie hier jetzt erst mal ein. Sollte das nicht klappen, der [Datum] ist ja bereits weg, dann gibt es noch eine andere Möglichkeit bei dem selben Bildungsträger. Da läuft noch ein anderer Lehrgang, der heißt „Arbeitsfabrik“. Da sind Sie auch – denke ich – generell ganz richtig. Weil das auch schon sehr fitte Leute sein sollen, die da teilnehmen. Da ist nämlich auch so ein bisschen Selbständigkeit auch gefragt. Das ist quasi so eine Art „Betrieb im Betrieb“, also Sie gründen da quasi so einen Minibetrieb in der Bildungsstätte und da werden auch Aufgaben verteilt. Es gibt eine Betriebsleitung usw., verschiedene Abteilungen, die so Stellenrecherche führt. Für Telefonkontakte zum Arbeitgeber usw. zuständig sind. Und so suchen Sie dann quasi nach Ausbildung und Arbeit, ne. Und da ist auch geplant, mehr Praxisanteil mit reinzunehmen, weil es sich halt herausgestellt hat, dass man über Praktika ganz gut an Ausbildungsstellen, also dass sich die Chancen auf Ausbildung oder Arbeitsstellen erhöhen, wenn der Arbeitgeber sieht, wie arbeitet jemand. Und wie ist die so persönlich. So, genug geredet. Jetzt trage ich Sie da erst mal ein. [FX4-1 G1 380 – 438]

Die folgende Zuweisung aus Z ist dagegen ein Beispiel für die eher schrittweise Ansteuerung des gleichen Aktivierungsziels. Auch FZ7-1 brachte Bewerbungsunterlagen aus einer früheren Maßnahme mit, er habe diese „ooch noch mal aktualisiert, aus 'm Internet kriegt man ja so 'ne Vorlagen. Und dazu dann Downloads aus 'm Internet runtergezogen, wie die neuen Bewerbungsschreiben aussehen und Lebensläufe.“ MZ7 schlägt ein einstündiges Bewerbungstraining vor:

MZ7: Weil, ich finde den Lebenslauf nich so ganz aktuell,

FZ7-1: #Hmm.#

MZ7: also da

FZ7-1: #Ja, klar.#

MZ7: ne, finde ich, kannst Du noch mal was dran ändern. Also, vom optischen her und dann auch noch mal zu überlegen, wie man die einzelnen Sachen, die Du ja gemacht hast zwischendurch, die Tätigkeit in dieser, in diesem Gasthof oder auch das Prakti-

kum in [Ortsname 4], wie man das auch noch mal anders beschreiben kann, damit, äh, zukünftige Arbeitgeber einfach auch erkennen können, was Du so an Fähigkeiten

FZ7-1: #Hmm.#

MZ7: und Fertigkeiten mitbringst.

[FZ7-1 G1, 399 – 410]

Als sie wenig später jedoch ankündigt, jetzt „möglichst schnell“ einen Termin für das Bewerbungsbüro raussuchen zu wollen, reagiert FZ7-1 irritiert: „Kann mir aber jetzt ooch, wenn wat aktuell is, aus'm Internet rausziehen.“ [FZ7-1 G1, 459] MZ7 beruhigt: „Du kannst jetzt Deine Bewerbungen auch erst mal machen, das wollt ich damit auch nicht sagen, ne?“ [FZ7-1 G1, 460 f.], überhaupt werde es bis zu dem Termin ja noch dauern. Erst im Zusammenhang mit dem Abschluss der Eingliederungsvereinbarung kommt MZ7 wieder auf das Thema zurück. Auf ihren Terminvorschlag reagiert FZ7-1 nach wie vor reserviert und versucht, sich eine Rücktrittsoption offen zu halten:

MZ7: da gehst Du dann hin, ja?

FZ7-1: wenn nicht, kann ich auch Bescheid sagen, dann is der Termin gestrichen.

MZ7: Hm.

[FZ7-1 G1, 563 – 565]

MZ7 nimmt den Termin dennoch in die Eingliederungsvereinbarung auf und erläutert FZ7-1 die Rechtsfolgen. „Um Dich darauf hinzuweisen, dieser Schritt, den legst jetzt Du tatsächlich mit mir auch schriftlich und verbindlich fest.“ [FZ7-1 G1, 655.] FZ7-1 gibt seine skeptische Haltung nach der Belehrung nun auf und signalisiert weitere Mitwirkung: „Krieg ich das wegen dem Bewerbungstraining noch schriftlich?“ MZ7 fertigt daraufhin den Gutschein aus.

Einen für die Adressatinnen nachvollziehbaren Arbeitsmarktbezug herzustellen, gelang bei bewerbungsunterstützenden Angeboten leichter als bei der Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten, bei denen es häufig zugleich um die Überprüfung der Motivation ging. Als MX1 den jungen Aussiedler FX5-1 in eine solche Arbeitsgelegenheit zuweist, argumentiert sie mit beiden Aspekten – ihrem Interesse, seine Mitwirkung zu überprüfen und dem Nutzen, den die vorgeschlagene Maßnahme im Hinblick auf seinen Berufswunsch Koch für ihn haben könnte.

Mhm. Hm. Also für mich ist das so, Herr [FX5-1], dass ich auch ganz gerne gucken würde, wie ist das denn tatsächlich mit Ihrer Motivation? Also wie viel sind Sie denn jetzt wirklich auch bereit dafür, ne Ausbildung zu machen? Und eben auch sehr unregelmäßige Arbeitszeiten in Kauf zu nehmen? Viel zu arbeiten, vielleicht auch Sachen zu machen, die nicht so besonders viel Spaß machen. [...] Und deshalb würde ich Ihnen ganz gerne eine Maßnahme vorschlagen, und zwar ist das ganz gut, finde ich, weil das schon mal'n bisschen was in Ihrem Bereich ist. [...] Unter anderem, was ich also ziemlich gut finde, ist, dass Sie da auch in der Kantine mitarbeiten können. Das heißt also, dass Sie da schon mal'n bisschen in die Richtung gehen können, in der Sie auch eben beruflich was machen möchten. Und für mich ganz einfach wichtig, ich möchte gucken, kriegen Sie das wirklich hin? So, ne, sind Sie eben motiviert genug, stehen Sie morgens auf? Haben Sie genug Tagesstruktur, dass Sie das tatsächlich auch alles durchziehen können? Und deshalb würde ich Sie ganz gerne da vorschlagen. [FX5-1 G1, 291 –321]

In drei von fünf Beobachtungsfällen in Y kam es zur Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit, wobei die Absicht im Vordergrund stand zu verhindern, dass junge Erwachsene länger als drei Monate arbeitslos waren. Von der Zuweisung erfuhren zwei der drei beobachteten Fälle schriftlich. Im Fall von FY3-1 stellt ihm die Vermittlerin das Angebot im zweiten Gespräch vor. Die Maßnahme, erläutert sie, diene dazu, seine Kenntnisse zu vertiefen: „Auch Fähigkeiten, die ich nachher brauche, (.) um im ersten Arbeitsmarkt (.) auf dem ersten Arbeitsmarkt /hm,/ tätig zu sein, was weiß ich, (.) Teamfähigkeit (.) Kontaktfähigkeit und was da alles /ah ja/ zusammen kommt.“ [FY3-1 G2, 155 – 158.] Erst in der Maßnahme konkretisiert sich der Arbeitsmarktbezug. Von der Maßnahmebetreuerin erhält FY3-1 im Auswertungsgespräch sogar die Adresse eines Garten- und Landschaftsbaubetriebes, um sich dort zu bewerben.

FBY0-1: M-hm. (.) Was könntest du dir denn noch vorstellen?

FY3-1: Gärtner.

FBY0-1: (.) Gärtner?

FY3-1: Hm-m.

FBY0-1: (.) Der Gärtner (..) Ähm im Garten- und Landschaftsbau?

FY3-1: Hm-m. (.) Alles so, weiß nich, Teiche und /m-hm/ so was. Das is halt so, das interessiert mich alles n bisschen.

FBY0-1: Ähm, (.) Landschaftsgärtnerei [Firma Y27]. (.) In [Ort Y6].

[...]

FBY0-1: Müssten wa die Adresse raussuchen, (.) die machen alles. Vom Rasen mähen über Gärten anlegen, /hm/ äh pflastern (..) alles. (.) Der is selber noch n junger Mann und is sehr offen gegenüber andern jungen Männern. (.) Und nimmt ooch Leute, die nicht in dem Beruf gelernt haben.

[...]

FBY0-1: Also bei dem kannst dich spontan ma bewerben. (.) komm her, ik schreib dir dat ma off (..) Könn' wir morgen noch ma die Adresse zu raussuchen. /hm/ Im Internet, ne? (...) Kriegen wa aber raus.

[FBY0-1, 185 – 206]

Die beste Möglichkeit, Arbeitsmarktkompetenz zu zeigen, sind Stellenvermittlungsangebote. Nur in wenigen Fällen wurde beobachtet, dass die Fachkräfte während der Vorsprachen gemeinsam mit dem Adressatinnen nach Arbeitsplatzangeboten suchten. Im Fall von FX3-1, für den seine Fallmanagerin auch zwischen den persönlichen Kontakten regelmäßig Angebote recherchiert, nehmen die „Suchläufe“ etwa ein Drittel der knapp einstündigen dritten Vorsprache ein. Die Gesprächsasymmetrie flacht sich in diesen Passagen mit einem hohen Sachbezug und ausgeglichenen Redeanteilen deutlich ab:

MX3: Berufserfahrung erforderlich. Insbesondere Umgang mit Scanner erwünscht. ADR-Stückgut ist notwendige Voraussetzung, sowie perfekte Deutschkenntnisse in Wort und Schrift. Probearbeiten wird erfolgen. Bitte, nur Bewerber aus dem näheren Umkreis [Ortsname 3]. Die sind in X, [Name Straße] 3. Aber die Tagestouren gehen ab [Ortsname 3].

FX3-1: Ja, das ist nicht das Problem.

MX3: Arbeitszeiten in Vollzeit ab 6.30 Uhr.

FX3-1: Oh.

MX3: Vergütungsangebot mindestens 1.750 € plus Spesen als Anfangsgehalt. Betriebsgröße, is' ne Spedition, Betriebsgröße zwischen fünf und 50. Das drucken wir gleich noch aus. Alter ab 40 Jahre.

FX3-1: Ja.

MX3: Ja. Das ist gut.

(...)

FX3-1: Aber haben Sie gerade selber gelesen, ADR-Schein notwendig.

MX3: Ja. Ja. Genau. [Sucht weiter.]

FX3-1: Also ADR-Schein ist in fast jeder Spedition, die Stückgut fährt, eigentlich notwendig. Auch bei Kurierdiensten notwendig. Es kann immer mal sein. Das kann man nie so vorher absehen, ob oder ob nicht. Und von daher ist das Ding wirklich notwendig.

[Druckergeräusche.]

MX3: Anzahl der Zugriffe sind allerdings auch schon 60. Es kann sein,

FX3-1: dass es schon weg #ist.#

MX3: #dass der schon# Vorstellungen hatte.

FX3-1: Ja gut, ich meine, ich kann mich trotz alledem da bewerben. Und den mal anrufen und fragen, ob die Stelle schon belegt ist. Oder ob er nicht vielleicht noch eine hat.

[FX3-1 G3, 536 – 563]

Die nachgewiesene Arbeitsmarktkompetenz sichert MX3 die freiwillige Mitwirkung von FX3-1. Die Dienstleisterin erhält Auftrag und Mandat ihres ‚Kunden‘:

Weil, meine Sachbearbeiterin, Frau [MX3], die klemmt sich da wirklich dahinter. Die kann sich wirklich in meine Lage versetzen und versucht ihr Menschenmöglichstes, um für mich irgend was zu organisieren, wobei natürlich nicht die ganze Arbeit auf ihren Schultern lasten soll, sondern ich muss mich da auch mitdrehen. Das ist ne ganz klare Sache. [FX3-1 I, 1038 – 1044.]

Arbeitsbündnis in Gefahr: Rollen- und Zielkonflikte

In aller Regel bemühten sich Adressatinnen sehr, die ihnen zugewiesene Rolle ‚auszufüllen‘. Doch in einer Reihe von Fällen wurde auch beobachtet, dass Ziel- oder Rollenkonflikte den Verlauf mehr oder weniger spürbar störten.

Im der ansonsten ‚reibungslösen‘ Arbeitsbeziehung zwischen FX1-1 und ihrer Fallmanagerin kommt es zu einer solchen Irritation der Adressatin, als sie zum Ende einer Vorsprache eine ‚Hausaufgabe‘ erhält:

MX1: Und ich gebe Ihnen dann mal so einen Aufgabenzettel. [lacht] So. Da schreiben wir mal drauf Bewerbungsunterlagen. (.) [schreibt] Und bis zum nächsten Mal eben Anmeldesituation bei den Schulen klären, ne.

FX1-1: Hmh.

MX1: Ich schreibe jetzt einfach mal diverse Schulen. Sie wissen dann schon, welche gemeint sind, ne. OK. Das sind Ihre Aufgaben fürs nächste Mal.

[MX1-1 G1, 512 – 521]

Als die Beraterin eine Aufgabe nachtragen will („Mir ist gerade noch was aufgefallen. Mit dem Praktikum, das merken Sie sich? Oder sollen wir das noch mal als Aufgabe definieren?“) reagiert FX1-1 leicht unwirsch: „Nee, nee. Das merke ich mir. Das hab' ich die ganze Zeit

schon im Kopf.“ [FX1-1 G1, 528 – 532.] Im Interview kommt FX1-1 auf diese Gesprächssequenz zurück und macht erneut deutlich, dass es nicht nötig sei, sie zu aktivieren:

Ich werd' mich bewerben, natürlich. Aber das ist auch das, was Frau [MX1]. Hab' ich letztes Mal auch gedacht. Sie weiß eigentlich, wie ich bin. Sie weiß, was ich machen möchte, und dass ich mich schon bewerben werde, ja, ja, müssen Sie sich bewerben. Ja, ja klar! Natürlich bewerbe ich mich. Ich weiß nicht, ob die da genug Leute sitzen haben, die es nicht tun. Ich weiß es nicht, ne. Natürlich werde ich mich bewerben. [FX1-1 II, 561 – 573.]

Ähnliche Unzufriedenheit mit der Rolle der zu Aktivierenden signalisiert FZ6-1 im Interview:

Ich gliedere mich selbst seit langem mit unheimlich viel Engagement ein. Mich braucht eigentlich keiner eingliedern. Wenn man sich überlegt, dass ich Anfang letzten Jahres, im Februar, selbst einen Termin wollte, so eine Beratung und der erste fand Ende Oktober statt. Also, ich denke, das hat so was Kränkendes, so was Entwürdigendes auch. So wie: Jetzt werden Sie aber eingliedert und wir machen aber jetzt eine Vereinbarung. Das passt so in dieses Klischee, alle, die ALG II bekommen, wollen eigentlich gar nichts tun und hängen in der Ecke. [FZ6-1 G2N2, 38 – 46]

Tatsächlich rührten Störungen in einigen Fällen gerade nicht aus der Inaktivität der Adressatinnen, sondern eben vielmehr daher, dass die Aktivierungsziele der Fachkräfte nicht in Übereinstimmung mit den eigensinnigen Plänen der aktiven Adressatinnen zu bringen waren, weshalb sich die Vorhaben zeitweilig kreuzten oder störten.

Im Erstgespräch mit ihrem Vermittler, der ankündigt, sie in eine dreimonatige Arbeitsgelegenheit vermitteln zu wollen, stellt sich die Bürokauffrau FY2-1 als aktive Arbeitsuchende vor, die sich mehr Stellenangebote von der ARGE wünscht.

FY2-1: Aber Ein-Euro-Job..., ich hätte gern eine richtige Arbeit.

MY2: Deshalb würde ich Ihnen ja auch gerne diesen Job-Agenten anbieten, damit Sie Angebote von uns erhalten.

FY2-1: Ja. Da hätte ich eigentlich gedacht, dass das schon die letzten Monate passiert wäre. Aber es kam nichts. Ich hab das zwar immer selber auch gesucht.

MY2: Wir haben ja erst das erste Mal miteinander gesprochen.

[geht zum PC, druckt]

Sie würden ja auch bundesweit zur Verfügung stehen. Als Bürokauffrau... Ich denke mal, dass da schon Angebote für Sie da sind.

FY2-1: Ich hab ja schon Bewerbungen geschrieben.

[FY2-1 G1, 17 – 26]

Vom Nutzen der Arbeitsgelegenheit nicht überzeugt, sucht sie eigenständig weiter nach Arbeit. Zum Konflikt mit der ARGE kommt es, als sie gemeinsam mit ihren Eltern versucht, eine Kostenübernahme für ein Praktikum bzw. eine Trainingsmaßnahme zu erreichen, die gleichzeitig mit der in Y geplanten Maßnahme stattfindet. MY6 berichtet über diese nicht beobachtete Vorsprache im Interview:

Und (..) und hab ihr auch noch mal in der achten und siebenten und mmh, äh, ritt denn immer darauf rum, dass sie durch diese Arbeitsgelegenheit, die sie ja, die sie ja im Moment macht, wo sie Kuchen backen muss, weiß ich gar nicht so genau, ob ich das glauben kann, wie sie das von den für die [unverständlich], die kann sich jeder selber entscheiden, (..) und es geht eben

nich nur ums Kuchen backen da, äh, dass die eben damit die Arbeitsaufnahme verwehren würden. Dann hab ich nur so gesagt, also, das ist ja überhaupt nicht der Fall, wenn Arbeitsaufnahme ansteht, wird die Arbeitsgelegenheit natürlich sofort abgebrochen. (.) Aber wie gesagt, das, äh, (.) da war sie überhaupt nich mehr zugänglich, zugänglich und verließ dann da das Büro und sie will sich an [Ort Y8] wenden. So. Das war die letzte Konversation dazu. [MY6 I1, 387 – 396]

Während in diesem Fall die Meinungen über die geeigneten Suchstrategien auseinander gingen, wurde mit FX2-1 ein Fall beobachtet, in dem im Lauf der Zeit immer deutlicher ein Konflikt zwischen dem beidseitig verfolgten Aktivierungsziel – Aufnahme eines Studiums – und dem durch die Vermittlerin eher einseitig verfolgten Ziel einer Reduzierung des Transfereinkommens hervortritt. Im Erstgespräch berichtet FX2-1 ihrer Vermittlerin, dass sie Musiktherapeutin werden will. Über die Möglichkeiten, diesen Plan zu realisieren (Lehramtsstudium Sonderschule, Aufbau- oder Diplomstudium Musiktherapie), hat sie sich ausführlich informiert. Anerkennend quittiert die Vermittlerin die detaillierte Planung und die Information, dass FX2-1 sich bereits an vier Unis um einen Studienplatz beworben hat: „Dann sind Sie ja schon sehr aktiv.“ [FX2-1 G1, 151] Sie macht aber sogleich deutlich, dass sich ihre eigene Aufgabe damit nicht erledigt hat:

Also, abhängig davon, ob Sie zum Sommersemester jetzt'n Platz kriegen oder zum Wintersemester, es bleibt ja quasi eine Zeit dazwischen, wo Sie, eh, mehr oder weniger unversorgt sind, zumindest was Arbeit oder Geldverdienen angeht. Also, da wäre jetzt quasi meine Aufgabe, a, Ihnen da auch was zu vermitteln, vielleicht einen Job, wo Sie vielleicht was verdienen können in der Zwischenzeit. Wie ist denn da. Gibt es da irgendwelche Interessen, die Sie haben, also? [FX2-1 G1, 207 – 214]

FX2-1 gibt zu bedenken, dass die Vorbereitung auf die Aufnahmeprüfungen viel Zeit koste. Außerdem habe sie sich aber auch selbst schon um ein Praktikum im Sozialbereich beworben:

Dann wird mir das halt auch für mein Studium und für meinen späteren Beruf was bringen. Weil, ich wäre ja jetzt blöd, wenn ich meine Zeit irgendwie, die ich für die Aufnahmeprüfungen halt bräuchte auch, wenn ich da an der Aldikasse sitzen muss. [FX2-1 G1, 236 – 238]

Das Erstgespräch endet mit dem Abschluss der ersten Eingliederungsvereinbarung auf beiden Seiten ‚kompromissbereit‘: MX2 signalisiert Verständnis dafür, dass FX2-1 ein Praktikum machen will, schlägt aber dennoch vor, auch nach Mini-Jobs im Sozialbereich zu suchen. FX2-1 erklärt sich dazu bereit.

MX2: Und, ehm, es ist natürlich so, im Arbeitslosengeld-II-Bezug ist man tatsächlich verpflichtet, zumutbare Arbeit anzunehmen. Also, es ist hier nicht wie in der Sozialhilfe, sondern man ist quasi damit, dass man das bekommt, auch gleichzeitig, ehm, muss man Bemühungen nachweisen, den eigenen Anspruch zu reduzieren. Ehm. Ja, oder zumindest, ja, entweder zu reduzieren oder eben aufzuheben, indem man Arbeit annimmt. In Ihrem Fall würde ich sagen, ich möchte natürlich nicht Ihre Ausbildungsziele torpedieren, dass Sie eben wirklich

FX2-1: Ja.

MX2: Und deswegen fände ich es gut, wann sich das verbinden ließe.

FX2-1: Das wäre mir auch wichtig, weil sonst weiß ich, dass ich das nicht schaffe. Weil ich sehr intensiv auch mich damit beschäftige und täglich auch drei Stunden übe.

[FX2-1 G1, 478 – 482]

Die Bereitschaft der Vermittlerin, „ihren Wünschen da auch zu folgen äh, äh damit sie sich in Ruhe auf ihre Prüfung vorbereiten kann“ [FX2-1 G1N1, 75] verändert sich, als FX2-1 bereits die erste Aufnahmeprüfung – der SGB-II-Träger hatte Fahrtkosten bewilligt, damit sie daran teilnehmen konnte – erfolgreich besteht. Wenn FX2-1 sich weiter bewerben wolle, müsse sie den Aufwand durch einen Job selbst finanzieren, entscheidet MX2 im dritten Gespräch. Eine weitere Unterstützung bei der Bewerbung um einen Studienplatz sei nicht mehr möglich:

damit engt sich natürlich, also damit engt sich, das ist einerseits natürlich super, ne, äh und andererseits engt sich dann aber auch die Fördermöglichkeit bei uns ein, ich weiß nicht, ob Ihnen das so klar ist. Also, wenn Sie jetzt eine Zusage haben, dann äh kann ich vor dem Team, das die äh Leistungen hier bewilligt, schlecht rechtfertigen, dass Sie jetzt quasi noch ne Prüfung und noch ne Prüfung äh bezahlt bekommen, ne, weil also Sie könnten das ja wahrnehmen, ne. [FX2-1 G3, 182 – 189]

Einstweilen erkennt die Vermittlerin noch an, dass für das Studium in jedem Fall ein vorge-schaltetes Praktikum erforderlich ist und bewilligt dieses als Trainingsmaßnahme. Als FX2-1 nach Abschluss des Praktikums aber mit ihr die Möglichkeiten erörtern will, im gleichen Arbeitsfeld ehrenamtlich tätig zu werden und die bereits geknüpften Kontakte auszubauen, schiebt die Vermittlerin dem einen Riegel vor und fordert – auch wenn das „alles Sinn macht, was Sie tun, ne, keine Frage“ –, FX2-1 müsse jetzt „zusehen, dass Sie n bisschen Geld zumindest dazuverdienen!“ [FX2-1 G4 142 – 145.] MX2 begründet das in einer weiteren „*Korrektur der Sichtweise*“-Sequenz „aus der Perspektive quasi äh von der [SGB-II Träger X]“:

ich könnte Ihnen im Grunde sogar ne Vollzeitstelle befristet äh anbieten. Ähm weil Sie ja nich irgendwie eingeschränkt sind, was Ihre Arbeitsfähigkeit angeht, und Sie ham ja alles quasi ab-solviert, was Sie ähm, was Sie brauchten, um dieses Studium antreten zu können, das ist ja alles quasi in trockenen Tüchern. Dass das natürlich alles noch besser laufen kann, wenn, wenn Sie jetzt hospitieren und so weiter, ist keine Frage, ne. Dass Sie dann noch besser vor-bereitet sind, die Erfahrungen wertvoll sind. Aber jetzt mal rein aus Sicht des Gesetzgebers, der, müsste ich Sie jetzt sowieso, äh also könnte ich, könnte ich Sie jetzt auch zu ner Voll-zeit-tätigkeit verpflichten. Also das, das nehm ich mir jetzt, sag ich mal, raus, dass es in mei-nem Ermessen als Arbeitsvermittlerin liegt, dass ich es sinnvoll finde, wenn Sie auch weiter auf dieses Ziel hinarbeiten, aber das äh geht eben nicht, dann zu sagen, die Hospitation ist mir jetzt wichtiger als Geld zu verdienen. Also, ich komme Ihnen quasi schon mit dem Minijob entgegen, ne. [FX2-1 G4, 245 – 262]

Zum Ende der Fallbeobachtung wissen beide Beteiligte, dass ihr Arbeitsbündnis in Gefahr ist – nicht, weil die Adressatin sich nicht aktivieren ließe, sondern weil sich gezeigt hat, dass im Kontext der neuen Grundsicherungsleistungen nicht alle Aktivitäten, die der Erwerbsintegra-tion dienen, als legitim anerkannt werden.

Rollenkonflikte können nicht nur auf der Seite der Adressatinnen entstehen. In Schwierigkeiten geraten die Fachkräfte bei der Umsetzung ihres Auftrags auch dann, wenn knappe Ressourcen des SGB-II-Trägers oder die Enge am örtlichen Arbeitsmarkt ihrer eigenen Aktivierinnenrolle Grenzen setzen.

Zu Beginn der Beobachtung betont MX3, wie wichtig ein breites Maßnahmespektrum sei, um dem Anspruch zu fördern gerecht werden zu können.

Also, obwohl der Arbeitsmarkt, eh, ja, ein wichtiges Moment ist und nicht so gute Möglichkeiten bietet, aber die Fördermöglichkeiten, die wir für die schwachen Kunden haben, bevor sie überhaupt wirklich auf den Arbeitsmarkt kommen, sind so vielfältig und, eh, so unterschiedlich auch, dass ich finde, man kann relativ passgenau viele Kunden schrittweise weiterbringen. Und wer dann wirklich den Schritt in den Arbeitsmarkt schafft oder nicht schafft, das ist dann immer noch offen. [MX3 I1, 33 – 50]

Ein halbes Jahr später, zum Ende des Beobachtungszeitraums, beginnen die Fachkräfte sich zu sorgen, „weil wir weniger Möglichkeiten haben als im letzten Jahr.“ [MX3 I2, 225]

Und wir sind im Augenblick schon an so einer Stelle, wo wir auch manchmal von der fachlichen Seite der Mitarbeiter her denken, Donnerwetter, da sind uns aber dann an manchen Stellen die Hände gebunden. [MX3 I2, 274 – 276]

Angesichts weiter steigender Fallzahlen und „ner Kontaktdichte von alle drei Monate mal n Termin“, müsse man viel an Maßnahmeträger abgeben, meint MX2, aber „es fehlen eben auch Maßnahmeplätze.“ [MX2 I, 263 ff.] Das wirkt sich zum Beispiel im Fall von FX7-1 aus. Nachdem er sich bei einem der beiden Träger vorgestellt hatte, die in X im Auftrag der ARGE die Vermittlung in Arbeitsgelegenheiten übernehmen, wird im dritten Gespräch vereinbart, dass er sich wegen einer Zuweisung mit diesem Träger in Verbindung setzen wird. MX3 erhält jedoch die Nachricht, dass FX7-1 lediglich auf eine Warteliste aufgenommen werden kann, und veranlasst daraufhin einen Vorstellungstermin beim zweiten Träger – mit dem gleichen Ergebnis. Einen Monat nach der dritten Vorsprache ist FX7-1, dem die regelmäßigen Kontakte zu seiner Fallmanagerin offensichtlich gut bekommen, weiter ohne Maßnahme:

FX7-1: Aber das ist ähm auf die Dauer dann wirklich, das merk ich ja jetzt schon wieder, wenn, wenn jetzt also da so zwischen den Terminen die Wochen so ins Land streichen, man hängt Zuhause, glotzt in den Fernseher rein, nichts passiert im Grunde genommen, ne, das ist total unbefriedigend, nich.

[FX7-1 G3N1, 35 – 39]

Auf den auch für sie verschlossenen Arbeitsmarkt machten besonders die Fachkräfte in Y aufmerksam. MY4 beschreibt, dass es zwar gelinge, die Adressatinnen zu „bewegen“. Wenn die Arbeitsmarktintegration aber nicht einmal über Maßnahmeketten zu erreichen sei, weil die Arbeit fehle, sei dies sowohl für Vermittlerinnen wie für die Adressatinnen enttäuschend.

Also diese Instrumentarien sind schon ausreichend. Muss ich schon sagen. /ja/ Es müsste nur im Anschluss dann auch die Arbeit da sein. Ja? Wir schieben eigentlich die Leute mehr von einem, oder nutzen ein Instrument und das nächste Instrument und noch n Instrument, aber das fruchtet nicht bis dahin, dass sie dann einsteigen können. /hm/ Ne? (..) Aber das ist hier so, die [unverständlich], ne, das Problem, weil die Arbeitsstellen denn nicht sind. Wir machen viel und bewegen auch viele Leute, und es sind auch ganz viele interessiert, und die tun auch und machen, aber der Erfolg bleibt dann aus. Und wenn das über Jahre ausbleibt, dann ist das schlimm. [...] Das ist einmal, dass wir sie bewegen, schon, ne, dass wir für sie auch was tun, wir fordern natürlich genauso von ihnen, aber ja, irgendwo ist man einfach immer an einem gewissen Punkt. /hm/ Und dann fangen wir von vorne an. [MY4 I1, 339 – 340; 395 – 399]

Trotz eines weniger verschlossenen Arbeitsmarktes in Z beschreibt ein Fallmanager aus dem Geschäftsbereich 50 plus es als frustrierend, „wenn ich dann wirklich einen gut ausgebildeten Akademiker habe, der auch noch ein ganz spezifisches Arbeitsfeld hat, der total verzweifelt ist ob seiner Situation, dann komme ich an den Punkt, wo ich auch nur sagen kann, wissen Sie, ich habe Ihnen eigentlich gar nichts voraus, Sie haben Zugriff auf die Stellenseiten, Sie kennen wahrscheinlich noch für Ihren Fachbereich spezifischere als ich, ich habe höchstens den Außendienst voraus.“ [MZ5 I, 829 – 841.]

Am beobachteten Fall von FX5-1 zeigte sich, dass ARGE und Agentur für Arbeit ihrem Kunden, der sich intensiv um eine Ausbildungsstelle als Koch bemühte, tatsächlich nur wenige Stellenangebote nachweisen konnten, die dieser nicht bereits selbst gefunden hatte. Für die Fallmanagerin (MX1) ist es im zweiten Gespräch nicht ganz einfach, die Rolle der Aktiviererin beizubehalten, als sie ihm ein anscheinend ‚exklusives‘ Ausbildungsplatzangebot macht, das ein eigens beauftragter Trägerverein von „Migranten für Migranten“ akquiriert habe:

MX1: Ich drucke das mal gerade aus. So, und zwar ist das eine Ausbildungsstelle in dem Restaurant [Name Restaurant]. Kennen Sie das?

FX5-1: Ja, das kenne ich.

MX1: Im Xer Westen an der [Name Straße].

FX5-1: Kenne ich.

MX1: Das ist gehobene griechische Küche, ist das.

FX5-1: Hm. Habe ich gestern aus Internet gezogen.

MX1: Ach. [lacht] Und haben Sie eine Bewerbung schon geschrieben?

FX5-1: Habe ich noch nicht.

MX1: Gut. Das wäre ganz gut. Jetzt habe ich es da. Wenn Sie das mitnehmen zu der Frau [FBX5] und der Frau [FBX6] sagen, dass Sie dafür eine Bewerbung schreiben wollen. Und in der Bewerbung können Sie schreiben, dass Sie über [SGB-II-Träger X], über Ihre Fallmanagerin, davon gehört haben und sich deshalb gerne da bewerben. Ne? Das ist aber noch mal was anders, wenn Sie sich also direkt darauf beziehen, dass das eben über uns geht.

[FX5-1 G2, 211 – 241]

Dass FX5-1 seine Information nicht einem Zufallstreffer verdankt, zeigt sich im Gespräch bei der Berufsberatung der Agentur für Arbeit in X, in dem es ebenfalls um mögliche Ausbildungsplätze geht.

FBX7: Aber da wäre es sicherlich möglich, in [Stadtteil 2 X] was zu kriegen, ne?

FX5-1: Meinen Sie dieses [Name Restaurant 2].

FBX7: [Name Restaurant 2].

FX5-1: Da habe ich auch dorthin eine Bewerbung geschickt. Keine Antwort.

[FX5-1 Berufsberatung, 207 – 212]

FBX7: Dann hätten wir noch hier in der Innenstadt ein Restaurant. Die Gaststätte [Name Restaurant 4].

FX5-1: Gaststätte [Name Restaurant 4]? Habe ich auch eine Bewerbung hingeschickt.

FBX7: Seit wann?

FX5-1: Das war schon paar Monate her.

[FX5-1 Berufsberatung, 302 – 308]

FBX7: Dann hätten wir noch'n griechisches Restaurant in der Innenstadt. [Name Restaurant 5]. Kennen Sie das auch schon?

FX5-1: Dies is da, der mich anrufen, wo ich Praktikum machen sollte.

FBX7: Und das war der, der anrufen wollte und das war jetzt nicht so lange her? Da sollten Sie noch mal anrufen.

FX5-1: Ja.

[FX5-1 Berufsberatung, 347 – 353]

An dem erfreulichen Ergebnis, dass FX5-1 zum Ende der Beobachtungszeit einen Ausbildungsplatz findet, hat der SGB-II-Träger dennoch (mittelbar) Anteil: FBX5, die Betreuerin des Kantinenprojekts, an dem FX5-1 teilnimmt, weist ihn auf ein Stellenangebot in der Zeitung hin, woraufhin er dem Betrieb ein Praktikum anbietet. Seinen Erfolg, meint FBX5, habe er „ganz wesentlich“ seinem „eigenen Bemühen und Auftreten“ zu verdanken; aus Sicht des SGB-II-Trägers wird das auch als Erfolg seiner ‚Mitwirkung‘ bewertet.

Vor einem gravierenden Problem kann die aktivierende Fallbearbeitung stehen, wenn diese Mitwirkung fehlt – wenn Vereinbarungen, mündlich getroffen oder schriftlich dokumentiert, nicht eingehalten werden. Das Gesetz sieht für grobe Verstöße gegen die Mitwirkungspflicht (Meldeversäumnisse, Ablehnung zumutbarer Arbeitsangebote etc.) Sanktionen vor. Für die Fachkräfte entsteht eine schwierige Situation: Um ihre Autorität zu wahren und ihren gesetzlichen Auftrag zu erfüllen, müssen sie Mitwirkung notfalls auf diesem Weg ‚herstellen‘; Sanktionen bergen aber zugleich die Gefahr, die Arbeitsgrundlage für die weitere Zusammenarbeit zu zerstören.

Ich denke dann, dass ich ja mit dem weiterarbeiten will. Den kann ich natürlich an den Rand der Gesellschaft drängen, indem ich ihn weiter kürze und er auch gar keine Kooperationsbereitschaften hat, und er dann womöglich irgendwann psychische Probleme bekommt. Oder ich überlege, eher den Ansatz, dass ich ihn versuche, irgendwie wieder in die Gesellschaft zu integrieren. [MZ1 I, 268 – 272]

Die meisten Fachkräfte unterschieden zwischen Fallkonstellationen, in denen sie Sanktionen befürworten und solchen, wo sie ihr Ermessen zugunsten der Adressatinnen nutzen.

Und, eh, den Spielraum nehme ich mir einfach, dass ich ihm noch eine Chance lasse. Wenn ich aber den Eindruck habe, der will nicht mitwirken und der gesetzliche Rahmen ist da, dass ich ihn sanktionieren kann, dann nutze ich das auch als Instrument. Sonst verliert man wirklich seine Glaubwürdigkeit. Und da ist es auch hilfreich. [MX3 I, 321 – 350]

Versäumt, ermahnt und nachgebessert wird in vielen Fällen: Eine Chance erhält FX3-1, den MX3 in der ersten Eingliederungsvereinbarung dazu verpflichtet, an einer Informationsveranstaltung zur Schuldnerberatung teilzunehmen. Als FX3-1 fast drei Monate später erklärt, den Termin habe er wegen fehlender Kinderbetreuung nicht wahrnehmen können, verzichtet die Fallmanagerin ganz auf Ermahnungen oder den Hinweis, dass er sich zur Teilnahme verpflichtet habe. Stattdessen klärt sie, unter welchen Bedingungen FX3-1 ein Wiederholungsversuch möglich wäre („dass Sie wissen, an dem Tag muss ich wirklich für Kinderbetreuung sorgen“ [FX3-1 G3, 687]) und vereinbart den neuen Termin, nicht ohne sich zu vergewissern: „Trauen Sie sich das zu?“ [FX3-1 G3, 699.]

Vor einer Sanktionsentscheidung steht die gleiche Fallmanagerin, als sie erfährt, dass FX8-1 sich nicht zu der 14-tägigen Trainingsmaßnahme zur Erstellung von Bewerbungsunterlagen angemeldet hat, zu deren Besuch sie in der Eingliederungsvereinbarung verpflichtet worden war. Auf ihre Nachfrage erläutert FX8-1, sie habe an dem Lehrgang nicht teilnehmen können. Wochenlang sei sie ihrem Vermieter hinterhergelaufen, von dem sie eine Mietbescheinigung brauchte, da die passive Leisterin sie zum Umzug aufgefordert habe. Wegen des „Stress“ habe sie sogar vergessen, ihren Folgeantrag abzugeben. Nach Darlegung dieser Gründe erklärt MX3, dass sie die Frage einer Sanktion prüft und verweist dazu auf die Verpflichtung aus der EinV. FX8-1 führt erneut die konkurrierenden Ansprüche ihrer passiven Leisterin und der Fallmanagerin an. Sie habe sich entschieden, das Wohnungsproblem zu bearbeiten. MX3 erhöht den Druck.

MX3: Sehen Sie, was ich Ihnen sagen will, Sie hatten so viel Zeit, Sie haben gemerkt, ich schaffe es nicht. Dann wäre es höchste Zeit gewesen, mich anzurufen und zu sagen, Frau [MX3], bei mir ist das und das wegen der Wohnung. Können wir das nicht anders regeln mit dem Lehrgang?

FX8-1: #Ja, das hab' ich vergessen.#

MX3: #Ich schaffe es nicht, da hinzugehen# und mich anzumelden. Und ich schaffe es dann auch nicht, teilzunehmen. Können wir das verschieben?

FX8-1: #Ja, ich habe das auch total vergessen.#

MX3: #Das ist das, was ich von Ihnen verlange in so einem Fall.#

FX8-1: Ja, durch den ganzen Stress und alles, ich habe das auch total vergessen.

Nach der ‚Abmahnung‘ verzichtet MX3 aber schließlich, „ausnahmsweise“ auf eine Sanktion.

MX3: Ich darf Sie nur dann nicht mit dieser Absenkung belegen, wenn ich nen wichtigen Grund sehe.

FX8-1: Also für mich war die Wohnung jetzt im Moment wichtiger.

MX3: Ja, gut. Ihre Einschätzung habe ich ja eben auch schon gehört. Das ist mir klar. Ich werde das ausnahmsweise anerkennen. Aber, ne, es ist eine Situation, ich muss Sie

eigentlich mit 30% belegen. Und der Grund, wenn ich das nicht mache, muss wirklich'n wichtiger sein.

FX8-1: Ja, wenn ich umgezogen bin und alles, dann ist es dann ja auch besser für mich. Dann wird es ja auch wieder ruhiger bei mir.

MX3: Ja. Ja. (.) // OK.

[FX8-1 G3, 52 – 159]

Im Fall von FZ1-1 liegt eine Sanktion nahezu die ganze Zeit der Fallbeobachtung über ‚in der Luft‘. Einen Gutschein für das Bewerbungszentrum in Z, den er im Erstgespräch erhält, löst der 29-Jährige trotz des Hinweises der Vermittlerin auf die Verbindlichkeit des Termins nicht ein. Eine Folgevorsprache versäumt er entschuldigt, den nächsten Termin ohne Absage. Als er danach in eine Aushilfstätigkeit mit vorgeschalteter Trainingsmaßnahme vermittelt werden soll, verschiebt er den ersten Infotermin beim Außendienst-Vermittler, schließt dann jedoch den Vertrag über die Trainingsmaßnahme ab: „Wir machen für das Ganze jetzt einen Trainingsvertrag. Ich sage Ihnen vorweg: bei grober Fahrlässigkeit sind Kürzungen vorgesehen. Also wenn nicht wichtige Gründe für den Abbruch vorliegen.“ [FZ1-1 G3, 109 – 122.] Wegen einer Arbeitsunfähigkeit verschiebt er erst den Beginn der Trainingsmaßnahme um eine Woche, nimmt die Tätigkeit dann aber nicht auf, ohne sich deswegen zu melden. MZ1, die Sanktionen schon mehrmals erwogen hat, sich aber nicht sicher ist, welche Folgen das für ihren Kunden haben würde („Ich hatte bei ihm das Gefühl, eine Kürzung könnte eventuell dazu führen, dass es total scheitert und es könnte ganz schrecklich sein“ [MZ1 I2, 1056 f.]), lädt ihn daraufhin zu einem Anhörungstermin ein, den er ebenfalls versäumt, und droht mit der Folgeeinladung, die die Ankündigung enthält, sie wolle mit FZ1-1 eine Eingliederungsvereinbarung abschließen, nun auch mögliche Sanktionen an:

Leider haben Sie den ersten Termin (Anhörung) am [Datum] nicht wahrgenommen. Ich hatte Sie bereits darauf hingewiesen, dass in diesem Fall gemäß § 31 Abs. 2 SGB II die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhaltes in einer ersten Stufe um 10% gekürzt werden kann. Außerdem würde ich ein erneutes Nichterscheinen als Weigerung, eine Ihnen angebotene Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, werten. Eine solche Weigerung zieht gemäß § 31 Absatz 1 Satz 1 Ziffer 1a SGB II eine Absenkung der Regelleistung nach sich, und zwar um 30 %!

Tatsächlich vollzogen wurde eine Sanktion in zwei der 20 beobachteten Fälle.

Gegen die Aussiedlerin FX4-1 verhängt die Vermittlerin (MX2) im dritten beobachteten Kontakt eine 100%-Kürzung des Alg II, weil diese eine Maßnahme abgebrochen hat. Im Erstgespräch war besprochen worden, dass FX4-1 ihre Bewerbungsunterlagen überarbeiten und praktische Bewerbungsunterstützung erhalten sollte. Als Ziel wird in die EinV aufgenommen, „eine Ausbildungsstelle zur Zahnarzhelferin und langfristig zur Zahntechnikerin zu finden“. Weil zu diesem Zeitpunkt nicht klar ist, in welcher von zwei in Betracht kommenden Maßnahmen Plätze frei sind, verpflichtet sich die Beraterin zu einem „Eintrag auf der Vorschlagsliste“, FX4-1 gibt sie „eigene Bemühungen um Ausbildungsstellen“ auf (erste EinV).

Über die Teilnahme an der zweiten Maßnahme wird wenige Tage später ein Maßnahmevertrag abgeschlossen. Eine Rückmeldung des Maßnahmeträgers nach vier Wochen ist sehr positiv und weist aus, dass FX4-1 offensichtlich über einige der Kompetenzen, die ihr vermittelt werden sollen, bereits verfügt: „FX4-1 zeigt vorbildliche Eigenbemühungen und erfüllt die gestellten Arbeitsaufträge sehr engagiert.“ Kurz danach kommt es jedoch zu ersten unentschuldigtem Fehlzeiten, und MX2 lädt zu einer Vorsprache ein. Nach nur wenigen Einleitungssätzen trägt FX4-1 ihren Wunsch vor, die Maßnahme abzubrechen:

FX4-1: Und in die [Maßnahme] möchte ich nicht mehr zurückgehen. Weil das ist da, wissen Sie, waren Sie da schon mal? Haben Sie in der, waren Sie schon mal in dem Laden drinne?

MX2: Ich hab in dem Laden mal gearbeitet, stelln Sie sich das vor! #[lacht]#

FX4-1: #Is das nicht schlimm?# Ist das da nicht schrecklich?

MX2: Nee, ich fand das da nicht schrecklich.

FX4-1: Ich find das total schrecklich dort. Ich will da nich mehr hin, ich gehe da nicht mehr hin.

[FX4-1 G2, 14 – 21]

MX2 bittet FX4-1 zu erläutern, was ihr dort nicht gefalle. Dort fühle sie sich, versucht FX4-1 zu erklären, mit den anderen Jugendlichen „total nich wohl.“ „Nur nur nur, damit ich diese anderen Idioten nich hören und nich sehen musste, war ich da allein in der Akquise den ganzen Tag. Und ich hab inzwischen auch langsam nichts mehr zu tun. Weil, ich habe mich schon überall beworben, wo ich mich bewerben konnte.“ [FX4-1 G2, 121 – 135.] Diese Begründung akzeptiert die Vermittlerin nicht. Fehlzeiten seien kein „Kavalierinnen-Delikt“ – FX4-1 habe sich zur Teilnahme verpflichtet.

MX2: Und äh insofern wüsst ich schon ganz gerne, äh warum Sie weggeblieben sind. Also, ob es einfach der Grund war, den Sie mir grad genannt haben, dass Sie keine Lust mehr hatten, weil, weil Sie die Leute nicht sehen wollten, ob’s irgendwas anderes, Wichtiges gab.

FX4-1: Hm. Nee.

[FX4-1 G2, 200 – 210]

MX2 gesteht zu, die Maßnahme sei „auchn Stück weit öde“ gewesen [FX4-1 G2, 225], doch sei die Konzeption des Kurses inzwischen geändert worden. FX4-1 wendet ein, das ändere ja nichts am Verhalten der anderen Maßnahmeteilnehmerinnen: „die quatschen hier rum, schreien da rum, was die sich, wissen Sie, wie die mit Herrn [FBX14] reden? Hey, was willst du?“ „Das ist nicht meine Welt.“ [FX4-1 G2, 258 – 266.] MX2 zeigt Verständnis, lässt den Einwand aber nicht gelten:

MX2: Ja, das kann ich verstehen. Auf der andern Seite hab ich Sie ja nicht dazu verdonnert, äh äh über Jahre jetzt mit diesem Leuten zusammen zu sein. Das is ja n ziemlich absehbarer Zeitraum.

FX4-1: Ja, ich hoffe, nächste Woche unterschreibe ich, und dann bin ich weg!

MX2: Genau. Das wäre ja beispielsweise eine gute Motivation, sich so intensiv zu bewerben, wie Sie es ja sowieso schon tun, um da möglichst schnell rauszukommen.

[FX4-1 G2, 270 – 276]

Zu diesem Zeitpunkt zieht MX2 auch ein geregeltes Ende der Maßnahme noch in Betracht:

Wenn ich merke, dass Sie äh da nur halbherzig, also das Sie da nur die Hälfte der Zeit ähm woanders rumjuckeln, weil es Ihnen keinen Spaß mehr macht, dann ähm müssen wir uns natürlich einmal drüber unterhalten, ob das noch Sinn macht. Und ob ich Sie dann quasi ohne Konsequenzen aus dem Lehrgang rausnehme.“ [FX4-1 G2, 341 – 344.]

Zugleich dringt sie auf eine Fortsetzung der Maßnahme: „Ich seh schon auch nen Sinn darin, dass Sie weiter an der Maßnahme teilnehmen“ [FX4-1 G2, 349], „und außerdem finde ich, dass Sie auch noch was im Umgang mit solchen Leuten lernen können“ [FX4-1 G2, 358]. FX4-1 willigt ein, nimmt an der veränderten Maßnahme aber nur noch einen Tag lang teil und reicht ab dann Krankmeldungen ein. Auch wenn es Anzeichen gibt, dass sie vom Ausmaß der nun folgenden Sanktion überrascht ist, ist sie sich vollständig im Klaren darüber, dass es im nächsten Gespräch um eine Kürzung gehen wird. Damit eröffnet sie die Vorsprache.

FX 4-1: Machen wir es kurz und schmerzlos, wie viel

MX 2: Ja, ich hoffe

FX4-1: wie viel wird gekürzt und wie lange?

MX 2: Oh!

FX4-1: und wie lange?

MX 2: Ja, 3 Monate und äh 100 Prozent.

FX 4-1: (.) Hun-dert ??

MX 2: Mhm. Also, die Miete, die Miete äh wird weiter bezahlt, die Unterkunftskosten. Das is, äh das wär ja Quatsch, sonst würden wir die Leute ja obdachlos machen.

FX 4-1: Ja.

MX 2: Das wollen wir nicht. Ähm, aber Ihre Regel, ihr Regelsatzsatz wird um 100 Prozent gekürzt.

FX 4-1: Okay.

MX 2: (.) Okay. Das ist wirklich kurz und schmerzlos, also, das heißt, Sie sehen das auch ein, dass äh?

FX 4-1: Nee, nicht wirklich. Aber ich weiß das, ich hatte auch keine Lust, das zu erklären, deswegen machen Sie das lieber kurz und schmerzlos

[FX4-1 G3, 5 – 21]

Die Vermittlerin fordert nun eine nähere Erläuterung. Es habe sich in der Maßnahme nichts verändert, sagt FX4-1, MX2 wendet ein, dass sie ja nur einen Tag da gewesen sei. Ging es im zweiten Gespräch noch um die (strittige) Frage, was Vermittlerin und Adressatin sich von der Maßnahme versprochen, so zeigt sich in der nun folgenden Diskussion, dass für das Verhängen der Sanktion vor allem ausschlaggebend war, wie es zum Abbruch kam. Mehrfach würdigt die Vermittlerin das Engagement von FX4-1 bei der Ausbildungsplatzsuche. Sie akzeptiert aber nicht, dass FX4-1 eigenmächtig entscheidet, die Maßnahme zu beenden. Die wiederum hatte nach dem zweiten Gespräch den Eindruck gewonnen, ihre Argumente zählten nicht. Eine ‚freie‘ Entscheidung schien ihr nur um den Preis der Sanktion möglich.

- MX2: Sie bemühen sich auch, also das ist auch was, was ich ja immer mitgekriegt habe, ne. Also das
- FX4-1: Ich hab ja überall hingeschrieben, was ich. Ich hab mir alles durchgelesen, ich hab mir überlegt, ob es zu mir passt, ob ich das machen würde.
- MX2: Hm.
- FX4-1: Ich hatte mich überall beworben, wo es nur ging. Und ich will da nicht mehr rumsitzen, da sitze ich lieber Zuhause.
- MX 2: Hm, hm.
- FX4-1: Weil, im Internet gibts auch keine Stellen mehr, also gibts kaum noch Stellen Ausbildung.
- MX 2: Ja.
- FX4-1: Ist ja schon fast alles weg. Und, nee, ich habe keine Lust mehr, da hinzugehen.
- MX 2: Also
- FX4-1: Da nehme ich die Kürzung in Kauf
[FX4-1 G3, 117 – 138]

Die Vermittlerin meint, die Adressatin hätte das vorher mit ihr besprechen sollen. Sie räumt ein, dass eine Fortsetzung der Maßnahme vielleicht nicht sinnvoll war, aber sie sanktioniert das Verhalten von FX4-1.

- MX 2: „Es wäre möglich gewesen, das anders zu regeln, also, es ist auch durchaus möglich, dass man von unserer Seite aus sagt: das macht nicht wirklich viel Sinn, die kommt auch alleine zurecht und äh, das klappt, und das stimmt anschei, das stimmt anscheinend nicht das Konzept für diese Bewerberin.
- FX4-1: #Das stimmt doch auch nicht.#
- MX 2: #Da nehmen wir Sie wieder da raus# aus dem Lehrgang, ne.
[FX4-1 G3, 177 – 182]
- MX2: Weil, Sie hätten echt anders haben können. Also, das ist äh, mir tut das jetzt auch n bisschen weh, weil ich ähm, weil äh, weil ich eben, wie gesagt sehe, Sie bemühen sich, aber ich möchte das, also ich werd das mit der Sanktion jetzt auch machen.
- FX4-1: Mhm.
- MX2: Also das ist auch das, was ich sozusagen ähm letztlich in dem Fall, wie Sies jetzt geregelt haben, tun muss. Also, das liegt daran, wie Sie es gemacht haben, ne. Andernfalls hätten wir da echt ne andere Lösung finden können und das wäre auch schön, wenn Sie sich das merken würden, falls es noch mal andere Gelegenheiten gibt.
- FX4-1: Ja, ich hoffe ja, nicht.
- MX2: Ich hoffe auch nicht.
- FX4-1: Ich hoffe ja auf eine Ausbildungsstelle.
[FX4-1 G3, 167 – 222]

Mit dieser Sanktion wird also ein gescheiterter Aushandlungsprozess ‚bearbeitet‘. Die Adressatin verweist auf die letzte Vorsprache: „Ja, weil Sie mich sowieso nicht ernst genommen haben an dem Tag.“ [FX4-1 G3, 153]. Sie glaubte nicht mehr an die Möglichkeit, eine Lösung auszuhandeln, und sie hoffte, den Konflikt durch eine erfolgreiche Bewerbung rechtzeitig lösen zu können. Dass das Ziel der Maßnahme – Bewerbungsunterlagen und Bewerbungsunterstützung – längst erreicht war, unterstrich der weitere Gesprächsverlauf: In überraschend entspannter Gesprächsatmosphäre berichtet die Adressatin während der gemeinsamen Stellensuche im Virtuellen Arbeitsmarkt über offene Bewerbungen und ein Vorstellungsgespräch.

Im Fall eines jungen Mannes in Y gehört ein Vertretungsproblem zur Vorgeschichte einer Sanktion. Im Auftrag der zuständigen, aber verhinderten Vermittlerin (MY6) hat ein Kollege den Adressaten (FY3-1) eingeladen, weil ihm die Rückmeldung eines Arbeitgebers vorliegt, FY3-1 habe sich bei ihm nicht beworben.

MY2: Meine Kollegin hat da noch n Vermerk gemacht, dass Sie am (.) oder n Vorstellungstermin haben. Bei der Firma [Firma Y-1]? (.) Steht da. Dass Sie das hier eingereicht hatten?

FY3-1: Nee. ... Das ist verkehrt.

MY2: Das ist verkehrt?? [Sucht im Computer.] Ähm. (...) Also wir haben Ihnen n Vermittlungsverschlagn gegeben am 13.1. (.) Der wurde Ihnen zugeschickt. /hm-m/ Und da hatte jetzt die Kollegin den Vermerk gemacht, dass Sie einen Vorstellungstermin haben können.

FY3-1: Nee.

MY2: Nicht.

FY3-1: Bewerbung, ja. Aber nicht das da was rauskam, hab ich jetzt noch nicht, nee, also...

MY2: O.k. Dann muss ich das mal vorne im Kundenbüro dann noch mal klären.

[FY3-1 G1, 15 – 30]

Eigentlich sollte die Vorsprache FY3-1 an die Bewerbung erinnern und ihm die Möglichkeit geben, sich kurzfristig doch noch zu bewerben, um eine Sanktion zu vermeiden. Da der Adressat sich an dieses Stellenangebot nicht erinnert und der Vermittler den Sachverhalt noch einmal klären will, wird diese Konsequenz aber nicht ausgesprochen. Bei der angekündigten Überprüfung (im Anschluss an die Vorsprache) kommt MY2 zu dem Schluss, FY3-1 habe das Stellenangebot definitiv erhalten. Er trägt nun in die EDV ein, er habe den Adressaten aufgefordert, sich bei diesem Arbeitgeber zu melden, was zwar seinem Vertretungsauftrag, aber nicht dem tatsächlichen Gesprächsverlauf entspricht. Auf der Grundlage dieses Eintrags kündigt MY6 dem Adressaten in der nächsten Vorsprache die Sanktion an:

MY6: Und dann is hier n Vermerk drinne, (..)

FY3-1: Das is ja auch alles richtig.

MY6: Warten Sie mal, dann waren Sie am 3.2. bei Mitarbeiter [MY2] wie gesacht. Und der hat noch mal drauf hingewiesen, (.) dass Sie sich umgehend (.) bei diesem Arbeitgeber melden sollen, um ein Vorstellungstermin zu vereinbaren.

FY3-1: (...) ja, aber ich hab mich (.) äh überall beworben, ich versteh ich weiß ich nich. (.) Kann ich jetzt auch nichts, (.) ich weiß nich, nichts zu sagen.

MY6: (..) Bloß was das äh (.) für Konsequenzen nach sich zieht, wenn Sie sich nicht (.) gemeldet haben...

FY3-1: Ja das weiß ich, natürlich. /ne?!/ Äh, äh (.) wenn ich wenn ich was krieg von (.) Bayern und was und Stuttgart hab ich mich auch überall beworben. Warum sollt ich das dann nicht machen? (.) Sag ich jetzt mal.

[FY3-1 G2, 45 – 56.]

MY6 macht dem jungen Mann jetzt ein letztes „Nachbesserungsangebot“: Innerhalb von vierzehn Tagen solle er die häusliche Telefonrechnung einreichen: „Denn wenn Sie sich da vorgestellt haben, sich da wirklich gemeldet haben, dann muss- muss es ja auffer auf der Abrech-

nung mit drauf sein.“ [FY3-1 G2, 74f.] FY3-1 lässt sich zögernd auf diese Verabredung ein, Noch einmal setzt er zu einer Erklärung an, stimmt dann aber zu.

FY3-1: Ja, aber ich ich xxx ich, ich versteh das nich. Als ich na ja, gut.

MY6: Gut, aber wenn Sie sagen, Sie haben sich (.) beworben, und Sie habens ja auch vorher schon angegeben und der Mitarbeiter MY2 hat ja auch vors noch mal drauf hingewiesen, dass Sie umgehend (.) den Vorstellungstermin vereinbaren sollen mit dem Arbeitgeber. (.)

FY3-1: Ja aber ich weiß nich, ob... ja. /ja/ Gut, werden wir sehn.
[FY3-1 G2, 86 – 91]

Nachdem die Heilungsfrist jedoch abgelaufen ist, ohne dass FY3-1 die Telefonrechnung einreicht oder noch einmal vorspricht, leitet MY6 die 100%-Kürzung ein. FY3-1 erhält hierüber nur noch einen schriftlichen Bescheid aus der Leistungsabteilung. Über die Höhe der Sanktion ist MY6 allerdings „n bisschen unglücklich“ [MY6 I2, 517].

Weil ich oftmals auch mal weiß, was das für den einzelnen bedeutet. Hier is noch, äh, n Kind, was mit dahinter steht, und /hm/ ne Freundin, die inner Ausbildung is. Da macht man so ne ganze Familie mit n mal... Das sind gewaltige Schwierigkeiten, ja. [MY6 I2, 519 – 524]

Die Härte der Kürzung wird im Fall von FY3-1 allerdings dadurch abgemildert, dass er in einen gemeinnützigen Zusatzjob vermittelt wird. Er erhält vom Träger für die Zeiten seiner Anwesenheit also eine Mehraufwandsentschädigung. Aber schon kurz nach Beginn der Maßnahme kommt es zu krankheitsbedingten Fehlzeiten von FY3-1. Als er keine Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung mehr einreicht, lädt MY6 ihn unter Androhung einer weiteren Sanktion erneut zu einer Vorsprache ein. In diesem Gespräch überprüft MY6 jede der Erklärungen von FY3-1 sofort. Durch einen Anruf beim Maßnahmeträger ermittelt sie, dass dort keine Krankenschreibung im Briefkasten liegt. Ein Anruf beim Arzt, von dem FY3-1 krankgeschrieben worden sein will, ergibt, dass er nicht zur Behandlung war. Sie fordert eine Erklärung:

MY6: Erzähl'n Sie mir einen vom Pferd, FY3, oder was? (.) Wollten Sie erst mal probiern hier oder haben Sie's gewusst?

FY3-1: Ja natürlich, das weiß ich. (.) Dass

MY6: Wer hat Sie denn in letzter Woche in der letzten Woche krankgeschrieben?

FY3-1: Oah, wei- weiß nich, dann war ich letzte Woche nich krankgeschrieben.

MY6: Dann warn Sie nich beim Arzt? Das heißt, Sie haben aber unentschuldigt gefehlt inna Arbeitsgelegenheit. (.) Und was das nach sich zieht, das wissen Sie auch, ne?

FY3-1: Das weiß ich auch, ja.

MY6: (.) Is Ihnen das..., weiß ich nich. Is Ihnen das so vollkommen egal, Sie haben schon eine Sanktion.

FY3-1: Hm-m.

[FY3-1 G3, 191 – 201]

Zu der zweiten Sanktion kommt es aber nicht. FY3-1 deutet an, es handele sich nicht um eine „Krankheit zum Weiterbehandeln“, „Das is (.) familienbedingt, sag ich mal so.“ [FY3-1 G3, 206 – 208.] Er bestätigt, dass es zu Hause Probleme gebe, will aber nicht weiter darüber sprechen. Ihre Ermessensentscheidung: „Dann seh' ich jetzt vonner Sanktion ab“, verbindet MY6

daraufhin mit einem Unterstützungsangebot: „Und wenn jetzt ähm die Probleme, wenn sie jetzt so groß sind, FY3, dass Sie (.) dabei noch sind, Sie (.) äh kriegen die nicht in Griff oder was, seh ich ja auch, wie auch immer (.) ich kann Ihnen nur helfen, wenn Sie auch (.) /hm/ Vertrauen zu mir haben. (..) Dann kann ich Ihnen (.) Hilfe und Unterstützung anbieten.“ [FY3-1 G3, 221 – 224.]

6.4.3 Themen in der Fallbearbeitung

Von Fallbearbeitung in einem System der Grundsicherung könnte angenommen werden, dass in den Interaktionen zwischen Adressatinnen und Fachkräften eine breitere („diffusere“, vgl. oben: 2.2.2) Themenstruktur zustande kommt als in der Arbeitsvermittlung im Regelkreis des SGB III. Nach dem „Grundsatz des Förderns“ kann die „Information, Beratung und umfassende Unterstützung durch einen persönlichen Ansprechpartner“ (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 SGB II) auch arbeitsmarktfernere Themen und Leistungen einschließen – vorausgesetzt, diese sind im Einzelfall für die Eingliederung in das Erwerbsleben erforderlich (§§ 14, 16 Abs. 2 SGB II).

Welche Problemstruktur sich in den Beobachtungsfällen ergab, wurde in Kapitel 5.3. bilanziert. Für die Gesprächsanalyse stellt sich die Frage, wie Fachkräfte und Adressatinnen damit umgehen, dass sich die Fallbearbeitung auf das Thema Arbeitsmarktintegration beziehen, gleichzeitig aber offen auch für andere Probleme sein soll. Dabei ist anzunehmen, dass in einer so heiklen Gesprächssituation, wie es eine Vorsprache ist, auch beiläufige Thematisierungen nicht „zufällig“ sind, sondern auf für die Fallbearbeitung wichtige Probleme hinweisen. Wer ein Thema einführt und wie es behandelt wird, ist also wesentlich zum Verständnis der Dienstleistung.

Aktivierungsthemen und andere Themen

Entsprechend der oben (vgl. 6.4.2) beschriebenen Rollenverteilung liegt die Initiative dazu, Themen als Gegenstand der „Aktivierung“ zu identifizieren, bei den Fachkräften. Im Abschnitt über Standardisierung (vgl. oben: 6.4.1) wurde dargestellt, dass die bei einem Grundsicherungsträger verfügbaren Angebote die Themenwahl der Fachkräfte beeinflussen. Auch der Katalog der weiteren Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 (Kinderbetreuung, Schuldenberatung, psychosoziale und Suchtberatung) kann die thematische Struktur der Datensammlung strukturieren. Der Fragenkatalog, den die Fallmanagerin MX3 in den Erstgesprächen mit FX6-1 und FX7-1 zugrunde legt, scheint sich hieran zu orientieren:

MX3: Ähm, das haben Sie auch im Profiling schon schon bisschen gehört, dass auch andere Fragen gestellt wurden. Das hat damit zu tun, dass wir eben auch andere Beratungsangebote außerhalb von [SGB-II-Träger X] sozusagen Ihnen anbieten können. Äh,

dann hätte ich erst mal die Frage: Ihre Wohnsituation, ist die stabil, sind Sie gut, gut untergebracht, keine Gefahr, dass Sie da raus müssen?

FX6-1: Nein, äh so lange isch meine Geld kriege vom Amt.

MX3: Ja, ja , #ist das wirklich#.

FX6-1: #Isch meine,# wenn isch da kein Geld vom Amt kriege natürlich, dann flieg isch dann da raus [unverständlich]

MX3: Ja, OK. Natürlich, das ist klar. Ähm, wie ist Ihre gesundheitliche Situation?

FX6-1: Also eigentlich super, bis auf mein Rücken, ne.

[FX6-1 G1, 95 – 107]

Diese Fragen und die Frage nach Schulden („Dann die Frage: wie sieht es mit Schulden aus bei Ihnen?“ [FX6-1 G1, 164 f.]) stellt sie in dieser Reihenfolge auch im Erstgespräch mit FX7-1. An den langzeitarbeitslosen Migrant*innen FX6-1 hat sie aber auch eine weitere Frage, die sie keineswegs „immer“ stellt:

MX3: Ja, ja. Dann hab ich immer die Frage: waren Sie mal in Haft?

FX6-1: Ja, ne, in Haft nicht. Aber isch hab ne Bewährungsauflage.

MX3: Ah ja. Ist die noch gültig?

FX6-1: Also, isch glaub nich. Aber wann isch das noch richtig checken kann.

MX3: Ach so. Hm, hm.

[FX6-1 G1, 122 – 127]

Im Nachgespräch erklärt sie dazu, sie habe für den Adressaten eine Maßnahme im Auge gehabt, die sie aber nicht mehr angesprochen habe: „Er hat kein einwandfreies polizeiliches Führungszeugnis. Das widerspricht dem einfach.“ [FX6-1 G1N2, 41 – 42.]

Aktivierungsthemen wären demnach Themen, die aus Sicht der Fachkraft im Leistungsprozess bearbeitet werden müssen, weil sie als individuelle Defizite einer Arbeitsmarktintegration im Weg stehen oder weil sie über die weitere Eingliederungsstrategie entscheiden. In der Beobachtung entstand die nicht hinreichend überprüfte Hypothese, dass die Voraussetzung des SGB II, Arbeitslosigkeit als persönliches Integrationsproblem zu bearbeiten, auch eine defizitorientierte Themenstruktur der Fallbearbeitung nahe legt. So erklärt eine Vermittlerin in Z:

„Nach allem, wie ich Menschen erlebe, die Leute, die langfristig mit uns zu tun haben und diejenigen, die nicht hier sind: Bei den meisten hat es etwas mit der Persönlichkeit zu tun.“ MZ3 I, 11 – 14.

Der langzeitarbeitslose Landmaschinenschlosser FY5-1 hat nach eigener Einschätzung wie nach der seines Fallmanagers (MY3) wenig Chancen auf Arbeit. Für diesen rücken nun Probleme in den Vordergrund, die der Adressat*in aktuell nicht bearbeiten will und die auch absehbar keine Maßnahme oder keine Jobmöglichkeit beeinträchtigen: die Energieschulden (1.400 €) und ein Alkoholproblem, von dem in der Beobachtung unklar bleibt, ob es besteht:

MY3: Wie sieht's aus äh, (.) Alkohol (..) bei Ihnen? (...) Mäßig

FY5-1: Gelegentlich mal.

MY3: Gelegentlich.

FY5-1: Sonst...

MY3: Nee, bloß äh (.) müssen wir nich irgendwie, dass Sie äh /nääh/ zur Suchtberatung mal gehn oder...

FY5-1: Nein

MY3: ...was, gar nich.

FY5-1: Brauch ich nich.

MY3: Denn das wär ja auch ne Voraussetzung dafür, wenn Sie (.) wenn wir jetzt versuchen, Sie auf'm Arbeitsmarkt irgendwie zu integrieren, (.) dass dann Alkohol Tabu is (.) während der Arbeitszeit. (..)

FY5-1: Dat is klar.

[FY5-1 G2, 143 – 155]

Im Gegensatz dazu wurde beobachtet, dass Fachkräfte Probleme im persönlichen Bereich ausdrücklich außerhalb des Aktivierungsprozesses stellten, um sie überhaupt bearbeiten zu können. So sprechen der suchtkranke Programmierer FX7-1 und seine Fallmanagerin MX3 von Anfang an offen über sein Alkoholproblem, und sie stellt von Anfang an klar, dass ihre Hilfeangebote hierzu freiwillig sind.

(...) ich wäre schon froh, wenn Sie so ein Beratungsgespräch annehmen würden. Ich will Sie da aber nicht verpflichten. Das geht auch nicht. [FX7-1 G1, 363 – 371]

Entsprechend formuliert sie hierzu in der EinV: „Bis zum nächsten Beratungsgespräch werde ich die Für und Wider einer aktiven Bemühung um eine Alkoholentwöhnung abwägen.“ (Vgl. oben: 5.4.2.) Und im Zweitgespräch überlässt sie FX7-1 die Entscheidung über eine Fördermaßnahme, für die eine Suchtberatung Voraussetzung wäre (zitiert oben unter 6.4.2). Auch andere Fachkräfte äußern sich zur Unmöglichkeit, psychosoziale Probleme mit den „aktivierenden“ Verfahren zu bearbeiten:

Ich weigere mich, Eingliederungsvereinbarungen darüber zu schließen, dass ich einen Menschen in die Suchtberatung schicke, weil wenn ich das dann in die Eingliederungsvereinbarung integrieren soll, und dann vielleicht auch noch sanktionieren soll, wenn er nicht hingehet, obwohl das ganz einfach ein Symptom seiner Erkrankung ist, macht das für mich keinen Sinn. So etwas kann ich im Beratungsprozess nur nahe legen. [MZ5 I, 1144 – 1150]

Gründe für Vermeidung von Themen

Fachkräfte wie Adressatinnen haben Gründe, bestimmte Themen in der Fallbearbeitung zu vermeiden.

In Z bekannten Vermittlerinnen auf die Frage, wie sie mit Fragen der Existenzsicherung umgehen, dass ihnen das Thema unbehaglich ist:

MZ1: Manchmal denke ich, dass ich jetzt am liebsten mein Portemonnaie rausholen und ihm 10 Euro geben würde, der Monat ist ja zu Ende und wahrscheinlich kriegt er am Freitag Geld.

[FZ1 G2N3, 79 – 82]

MZ2: Was ich merke in den Beratungen ist, das ist mir jetzt irgendwann mal aufgefallen, also, die dritte Möglichkeit ist einfach eine Vermeidung meinerseits. Nämlich mir immer wieder vor Augen zu führen, dass 345 bzw. 311 Euro, was das eigentlich bedeutet. Das bedeutet, dass ich davon noch Strom bezahlen muss und Kleidung ansparen muss usw. Und das ist eine Komponente, wo ich merke, dass sie mich frustriert. Also, wenn ich das so nah an mich rankommen lasse und ich eher versuche perspektivisch nach vorne zu gehen und jemandem dann über meine Arbeit eine bessere Lebenssituation zu verschaffen. Ich versetze mich ja zwischendurch schon auch da rein, was wäre wenn es mir so ginge und ich mit meinem 16-jährigen Sohn von so und so viel Geld leben müsste. Wir verdienen zwar auch nicht so viel, aber es verschafft trotzdem noch mal andere Spielräume als es meinen Kunden geht. Und ich weiß ganz genau, was für eine Frustrationskomponente es da gibt.

[MZ2 I, 747 – 761]

Zwar versuchten die Adressatinnen meist von sich aus, Geld- und Leistungsfragen anzusprechen, doch gelegentlich ziehen sie auch eine unabhängige Beratung hierzu vor. Die Abiturientin FX2-1 antwortet in einem Nachgespräch auf die Frage, ob sie zu ihren Leistungsanliegen in der Fallbearbeitung Antworten bekommt:

FX2-1: Doch Antworten schon, bloß von selber kommt so was nicht, es kommt halt, wenn ich da noch was nachfrage. Also, (.) ja. Ich, ich hab auch wenig Ahnung von dieser ganzen ...

W: Ja.

FX2-1: Ich hab mir jetzt auch noch mal überlegt, ich gehe auch noch mal zu den Grünen und lass mich da beraten, wie viel ich dazu verdienen darf und so, weil ich einfach zu wenig darüber auch weiß.

[FX2-1 G4N1, 21 – 29]

Die Adressatinnen verteidigen verbleibende Entscheidungsspielräume darüber, welche Themen in die Fallbearbeitung gehören und welche nicht. Im Fall von FZ2-1 und FZ2-2 sprach die Vermittlerin (MZ2) die Verteilung der Verdienerrolle und der Kinderbetreuung in deren Beziehung an. FZ2-1 und ihrer Partnerin erschien das übergreifig, sie lehnen eine Zusammenführung der Bedarfsgemeinschaft bei der Vermittlerin von FZ2-1 deshalb auch ab:

FZ2-1: Meine Frau hat sich in diesem gemeinsamen Gespräch nicht gefühlt, wie bei einer Arbeitsvermittlung, sondern wie bei einer Paartherapie. Sie fand das unmöglich.

[FZ2-1 I, 46 – 49]

FZ2-1: Nein. Sie sagte, wenn Sie einen Therapeuten braucht, dann guckt sie in die Gelben Seiten. Meine Frau hat wörtlich gesagt: wenn sie wechseln soll, einen Therapeuten findet sie in den Gelben Seiten, da braucht sie nicht da hin.

[FZ2-1 I, 226 – 229]

Trotz verschiedener Hinweise auf Lücken im Lebenslauf, die – auch für MZ1 – eine Reihe von Fragen aufwerfen, sammelt sie hierzu im Erstgespräch mit FZ1-1 nur sehr behutsam Daten. Diesem bieten sich dadurch Möglichkeiten, Informationen zu seiner vorausgegangenen Wohnungslosigkeit gezielt weiterzugeben oder zurückzuhalten:

- MZ1: Gut. Okay, und dann haben Sie gesagt - müssen Sie auch nicht drüber sprechen - aber Sie haben dann gesagt, dass Sie sich ne Zeitlang nicht gemeldet haben, nachdem Sie ... im Dezember haben Sie dann ...
- FZ1: Also ich habe dann noch mal in 2004, d.h. das ist auch nicht, das ist nicht ganz aktuell, der Lebenslauf [verstehendes Bejahen von MZ1], habe ich noch mal Arbeitslosengeld bezogen, dann bis, ich glaube bis, müsste ich jetzt mal gucken, bis November 2004. Das lief dann aus bzw. habe ich mich dann im November nicht mehr gemeldet [verstehendes Bejahen von MZ1] sozusagen, und dann war ich praktisch 2005 ...
- MZ1: ohne Meldung ...
- FZ1: eigentlich ohne Meldung.(...) Habe zwar hier und da eintägig wo ausgeholfen oder gearbeitet oder so ein bisschen Geld verdient [verstehendes Bejahen von MZ1], aber wie gesagt, gemeldet nicht und auch keinen Job mehr dann gehabt.
- MZ1: [Verstehendes Bejahen von MZ1.] Ich meine, da müssen Sie ja nicht drauf antworten, aber dann waren Sie ja wahrscheinlich auch nicht versicherungs.. irgendwie krankenversichert oder so?
- [FZ2-1 G1, 185 – 198]

Zwar spricht der Kraftfahrer FX3-1 im Erstgespräch mit der Fallmanagerin MX3 offen über sein Wohn- und Verschuldungsproblem und lässt sich in eine Schuldnerberatung vermitteln. Dennoch nimmt er MX3 vor allem als Expertin in Arbeitsmarktangelegenheiten wahr. Persönliche Angelegenheiten gehören für ihn eigentlich nicht in die Beratung:

Ja, ich denke mal, das Einfühlen von den Leuten, also private Sachen sollte man rauslassen irgendwo auf ner gewissen Art und Weise. Weil, es geht einen auf ner gewissen Art und Weise vielleicht auch nichts an. [FX3-1 G1N2, 12 – 22]

Und FY5-1 würde am liebsten überhaupt nichts besprechen:

- A: Wie äh (..) haben Sie, würden Sie denn (.) wenn Sie jetzt n Anspruch formulieren können an [MY3], was – wie könnte der Ihnen am besten helfen?
- FY5-1: Er selber?
- A: Also er als Fallmanager. Was könnte er denn noch machen?
- FY5-1: (.) Gar nix weiter. Denk ich. (...) Arbeitslos, bin Hartz 4, drüber reden, reden, reden. Mehr nich, geht ja auch nich.
- [FY5-1 I, 180 – 185]

6.4.4 Arbeitsteilung

Welche Dienstleistung entsteht, wenn der Gesetzgeber für komplexe, arbeitsteilig erbrachte Leistungen *einen* Ansprechpartner vorsieht? Die Leitfrage dieses Abschnitts ergibt sich aus dem Anspruch der Agenda 2010, mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II das Nebeneinander zweier staatlicher Fürsorgesysteme zu beseitigen und alle Leistungen „aus einer Hand“ zu erbringen. Dieser auf der Organisationsebene formulierte Anspruch schließt für die Fallbearbeitung im Einzelfall zwar keineswegs eine arbeitsteilige Erbringung von Leistungen aus: Die „persönliche Ansprechpartnerin“ (pAp) als die für alle wesentlichen Probleme und Entscheidungen im Fall verantwortliche Figur kann durchaus Dritte beauftragen. Doch zum Dienstleistungsversprechen der Agenda 2010 wie des SGB II gehört auch der Anspruch an die Fallbearbeitung, Geldleistungen und Dienstleistun-

gen zu integrieren (interne Arbeitsteilung), Leistungen des Grundsicherungsträgers und beauftragter Dritter fallbezogen zu koordinieren (externe Arbeitsteilung) und durch den SGB-II-Träger den Zugriff auf alle nach § 16 Abs. 1 vorgesehenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu sichern (Schnittstelle zum SGB III-Bereich).

Die drei beobachteten Grundsicherungsträger hatten sich alle für ein Arbeitsteilungsmodell entschieden, in dem die Beratungsleistungen der „aktivierenden“ Hilfe und die „passive“ Sachbearbeitung in organisatorisch getrennte Geschäftsbereiche fallen. (Zur Verbreitung dieser Lösung vgl. oben: 3.5.1.) An allen drei Standorten spielten Formen einer Angebotssteuerung durch Kontrakte mit Dritten eine Rolle, wodurch der persönlichen Kontakt der fallverantwortlichen Fachkräfte mit den Maßnahmeträgern schwächer wird. (Vgl. oben: Kapitel 3.) Und sowohl in der ARGE X als auch in der Optionskommune Z wurden Abstimmungsprobleme zwischen der Berufsberatung der Arbeitsagentur und der Fallbearbeitung beim SGB-II-Träger beobachtet.

In dieser Studie kann es nicht darum gehen, Organisationsmodelle zu bewerten, zumal mit den untersuchten Organisationseinheiten keine extrem unterschiedlichen Lösungen verglichen werden können. Bei der Inhaltsanalyse des Beobachtungsmaterials fielen Probleme auf, die sich in der Fallbearbeitung ergeben, wenn die Adressatinnen nicht wissen, an wen sie sich mit welchen Anliegen wenden sollen, oder wenn sich Vermittlerinnen und Fallmanagerinnen darauf verlassen, dass Dritte etwas tun. Solche Probleme könnten grundsätzlich auch in anderen als den beobachteten organisatorischen Settings auftreten.

„Sie haben zwei Ansprechpartner“ – „Aktivierung“ und „passive Leisterinnen“

Mehr als einmal erfuhren Adressatinnen aus einer *„Wir über uns“-Sequenz* im Erstgespräch, dass sie „zwei Ansprechpartner“ haben und wie die Aufgaben zwischen diesen verteilt sind.

MZ1: Und im Rahmen dessen, wenn Sie dann hier im Jobcenter angelangt sind, ist es so, dass Sie zwei Ansprechpartner, Ansprechpartnerinnen haben: einerseits diejenigen, die mit der Leistung zu tun haben. Das ist, hab ich gesehen, bei Ihnen langfristig dann Frau, ähm, [MZ 13]. Sie werden dann langfristig Frau [MZ 13] als Sachbearbeiterin haben. Da geht es halt, wenn Sie Fragen zum oder Veränderungen bezüglich Miete oder Einnahmen oder irgendwie so etwas haben, müssen Sie sich bei ihr melden #

[...]

MZ1: Also Themen in dem Bereich, also Fragen in dem Bereich würde ich Sie dann bitten, eher Frau [MZ13] anzusprechen, es sei denn, es muss mal ganz dringend gehen und Sie haben das Gefühl, vielleicht könnte ich Ihnen die Frage auch beantworten, dann können Sie sich gerne bei mir melden. Ich kann manchmal dann auch kurzfristig bei Frau [MZ13] dann auch durchrufen, weil da geht es vorrangig dann auch über Terminvergabe. Ja, und ich bin dann halt Arbeitsvermittlerin, d.h. alles, was rund um die Arbeit, Arbeitsaufnahme, Qualifizierung, der Bereich, da würde ich dann mit Ihnen halt, wäre ich Ihre Ansprechpartnerin und würde mit Ihnen dann halt Termine verein-

baren oder auch, wenn Sie spontan anrufen, kann man auch mal kurzfristig was vereinbaren.

[FZ1-1 G1, 16 – 40]

Bei den größeren Trägern X und Z, wo die arbeitsteilige Organisation auch zu einer räumlichen Trennung der Bereiche führte, kannten die Fachkräfte der „Aktivierung“ und der Sachbearbeitung einander nicht immer; seit Anfang 2005 konnten die passiven Leisterinnen in X Kommunikationsprobleme immerhin über das IT-Verfahren der Agentur für Arbeit vermeiden und herausfinden, wer ‚bei Aktiv‘ für ihre Leistungsberechtigte zuständig war. Zuvor hatten sie, wenn die verabredete „Rückmeldung wohl vergessen wurde“ [FX5 I, 409 f.], nicht einmal gewusst, ob die Adressatinnen in Beratung waren und bei wem. Auch in Z beklagt eine Vermittlerin (MZ1):

„Was uns die gemeinsame Datenbank hoffentlich erleichtert, früher war es so, wenn wir früher Altfälle hatten, wussten wir nie, wer der Leistungssachbearbeiter ist. Das hat uns alle immer nervös gemacht. Dann hat man vielleicht den Leistungssachbearbeiter zu einem Fall, aber sobald ich Gelder ausbebe, muss ich ja wissen, steht der aktuell in Leistung. Das war immer einen Telefonanruf wert.“ [MZ1 I, 332 – 336.]

Im Fall des nigerianischen Asylbewerbers FZ4-1 ist dessen Anspruch längere Zeit unklar.

MZ4: Ja, Voraussetzung dafür, dass wir hier tätig werden können, ist im Prinzip, dass Sie Arbeitslosengeld II Berechtigter sind

FZ4-1: #Hmm.#

MZ4: Das werde ich noch mal überprüfen mit der Leistungsabteilung

FZ4-1: #Hmm.#

MZ4: oder werde es prüfen lassen. Beim nächsten Termin kann ich Ihnen dann sagen, was wir machen können.

[FZ4-1 G1, 390 – 396]

Der Vermittler (MZ4) bietet Maßnahmen, die er eigentlich für notwendig hält, zunächst nicht an: „Problemlös hätte man einen Integrationskurs oder sprachliche Förderkurse, oder Profiling, oder berufliche Förderung, Qualifizierung machen können, wenn man hätte sicher sein können, dass es ein Kunde von uns ist.“ [MZ4 I, 807 – 811]. In der vierten Vorsprache, fünf Wochen nach der Antragstellung, erklärt MZ4: „Ich habe jetzt noch mal bei der Asylstelle, ähm, mich erkundigt, also, vom Status her ist es soweit, soweit klar, dass wir weiter arbeiten können.“ [FZ4-1 G4, 18-19.] Im Verlauf des Gesprächs weist der Vermittler FZ4-1 nun in eine berufsorientierende Maßnahme zu, was seine Fachdienstleitung später – in Abwesenheit von FZ4-1 – (unnötigerweise) wieder storniert.

Und als ich dann die Gelegenheit dazu hatte, und das klären konnte, dann hätte er wieder mitmachen können, dann ist es wieder ein Kunde gewesen. Aber das ist doch irre, was für eine Zeit dann ins Land geht. Dass da die Informationen nicht vernünftig fließen. [MZ4 I, 829 – 836]

Die Adressatinnen ihrerseits müssen wissen, welche ihrer beiden Ansprechpartnerinnen für sie in einer Angelegenheit zuständig ist. Eine passive Leisterin (MX5) berichtet, sie erhalte Urlaubsanträge.

„Und wenn die Leute mich anrufen und sagen: Ich möchte jetzt drei Wochen, vier Wochen in Urlaub gehen, dann kann ich das ja nicht entscheiden. Dann macht's der Vermittler. Und da hat jetzt so für mich eigentlich, ist das dann so, dass ich einfach denke, es ist hier ganz gut dass ich den Vermittler eintrage. Weil, dann kann ich den Leuten sagen: Rufen Sie bei dem und dem an.“ [MX5 I, 371 – 375.]

Eine Adressatin (FX2-1) fragt ihre Vermittlerin nach ihren Leistungsbescheid.

FX 2-1: Können Sie eigentlich von hier auch meinen äh Arbeitslosengeld II-Bescheid ausdrucken? Oder kann das nur mein Sachbearbeiter?

MX 2: Das kann Ihr Sachbearbeiter nur. Äh mit diesen Leistungsdaten äh banken hab ich nur bedingt zu tun.

FX2-1 G2, 399 – 402]

Eine Fallmanagerin (MX1) berichtet, sie habe Leistungsprobleme „abzufedern“:

Und das heißt, dass ganz viele Leute hierhin kommen und sagen, ich hab' kein Geld gekriegt, ich weiß nicht, warum. Und ich bei den passiven Leistungen anrufe und die sagen, ja, aber der hat keinen Folgeantrag gestellt. Wobei mich dann der Klient fragt, woher hätte ich das denn wissen sollen? Also, solche Sachen haben wir abzufedern. Ne. Oder Änderungsmitteilungen. Wenn jemand umgezogen ist oder so. Denn es ist ganz, ganz oft, dass die dann hierhin kommen und sagen, können Sie es bitte weiterleiten, weil, dann weiß ich, dass das tatsächlich auch ankommt. Oder eben wenn es um Umzug geht. Oder Schwangerschaft, oder so. Also, das sind alles so Sachen, wo man dann ja bestimmte Sachen bei den passiven Leistungen anfordert. Meistens ist es, dass die hierhin kommen, weil sie sagen, wir wissen es nicht. [MX1 I, 1159 – 1188]

Im Fall der eingetragenen Lebensgemeinschaft von FZ2-1 und FZ2-2 ist die Vermittlerin (MZ2) irritiert, als sie erfährt, dass die beiden Adressatinnen ihre Leistungssachbearbeiterin eingeschaltet haben, weil FZ2-2 für ihre geringfügige Tätigkeit bei einem gemeinnützigen Busunternehmen einen Vertrag braucht, um den großen Busführerschein machen zu können. Sie weist sofort darauf hin, dass dies eigentlich eine Aufgabe für die Arbeitsvermittlerin ist:

FZ2-1: Und Frau [MZ 12] is eine ganz, ganz Liebe, Gott sei Dank, also, da könn wir echt nur Positives sprechen, die ham wir heute angerufen und gefragt, ob man da nich irgendwie 'n bisschen tricksen kann, weil in der Firma läuft das so, der [Busunternehmen 1] die ham die Arbeit, aber die geben keine Verträge raus, und meine Frau möchte gerne den großen Bus-Führerschein machen.

MZ2: #Hmm.#

FZ2-1: Der wiederum wird ja nur bewilligt und dieses ähm zinslose Darlehen auch von dieser Stelle hier

MZ2: #Hmm.#

FZ2-1: wenn ein Vertrag vorhanden is. Und jetzt möchte Frau [MZ12] uns da helfen, dass wir beim [Busunternehmen 1] so einen Vertrag bekommen.

MZ2: Hat Ihre Partnerin denn eine Arbeitsvermittlerin hier?

FZ2-1: Ja, da hat sie am 1. Februar einen Termin.

MZ2: Ja, aber dann hat sie ja die besten Voraussetzungen, weil das machen wir auch, ne.

FZ2-1: Hmm.

[FZ2-1 G1, 261 – 279]

Die strikte Arbeitsteilung zwischen beiden Leistungsbereichen kann sich nicht nur auf die „Servicequalität“ der Fallbearbeitung negativ auswirken, sondern auch auf die Inhalte und den Fallverlauf. Da die Fachkräfte der Aktivierung bei Leistungsfragen an die Sachbearbeitung verweisen und die „passiven Leisterinnen“ für Adressatinnen schwer erreichbar sind (vgl. oben: 6.3.1), droht die Leistungsberatung auf der Strecke zu bleiben. So im Fall des arbeitslosen jungen Malers FY3-1, der seine Vermittlerin (MY6) auf das Kindergeld anspricht, das bei ihm bereits seit einigen Monaten angerechnet wird, obwohl er keines erhält.¹⁷

FY3-1: Ja, wegen der – es wurde immer berücksichtigt, /hm/ seit November an.

MY6: Das habe ich gelesen. (.) Äh aber [FY3-1], da müssen Sie dann noch mal in' Leistungsbereich. /hm-m/ Ne? da (.) kann ich Ihnen keine Auskunft dazu geben. (8)

[FY3-1 G3, 91 – 96]

Die Vermittlerin erklärt dazu im Nachgespräch, dass sie sich bewusst nicht einmischt, obwohl sie vermutet, dass die Leistungsberechnung fehlerhaft war:

MY6: Er ist über 21, und dann wird kein Kindergeld gezahlt. Und das Kindergeld wurde aber mit angerechnet. So hab' ich's nur gelesen hinterher, aber das is ne Sache, die wird im Leistungsbereich geklärt.

A: Da kümmern Sie sich auch gar nicht drum, das ist die Leistungsabteilung allein #unverständlich#

MY6: #unverständlich# Da lehn ich mich auch nicht rein. Da steh' ich zu wenig in der Materie, um da Auskunft geben zu können.

[FY3-1 N1]

In keinem der Beobachtungsfälle, in denen von den Adressatinnen gegenüber den Aktivierungsfachkräften Leistungsfragen angesprochen wurden, fand eine Leistungsberatung statt. Nur in einer Vorsprache bot eine Vermittlerin (MZ2) den Adressatinnen FZ2-1 und FZ2-2 an, sich gemeinsam den Leistungsbescheid anzusehen.

FZ2-2: Also, ehrlich gesagt, hab ich ihr bis jetzt da immer so vertraut, weil wie gesagt, 207 Euro, ich weiß nicht genau, was sie da jetzt genau anrechnet.

MZ2: Ja, gut, is ja nich so das Thema nur des Vertrauens, sondern einfach, damit man's selbst auch mal nachvollziehen kann, ne?

FZ2-1: Die Bescheide versteht man sowieso nich.

[FZ2-2 lacht.]

MZ2: Dann können wir den nächstes Mal ja überprüfen, also mal so 'n bisschen übersetzen.

[FZ2-1 G2, 329 – 337]

Die junge Alleinerziehende FX1-1 überlegt für den Fall, dass sie einen Ausbildungsplatz findet und BAFöG bezieht, mit ihrem Freund zusammen zu ziehen; nun ist unklar, ob es dann

¹⁷ Auch FX4-1 und FX5-1 wurde monatelang Kindergeld angerechnet, obwohl der Bezug unterbrochen war. Vgl. auch unten.

noch Restansprüche auf SGB-II-Leistungen gäbe. Die Fallmanagerin MX1 klärt in einem Telefonat mit einem Kollegen, dass unter Umständen Anspruch auf einen Kindergeldzuschlag bestünde, wodurch der weitere Bezug von Alg II/Sozialgeld zu vermeiden wäre. MX3 gibt diese Auskunft weiter, muss aber passen, als FX1-1 nach einer Befristung der Leistung fragt:

MX1: Ja, bei solchen finanziellen Fragen dürfen Sie mich ...

FX1-1: Wissen Sie nicht?

MX1: Keine Ahnung, keine Ahnung.

[FX1-1 G3, 335 – 337]

Im Unterschied zu anderen leistungsrechtlichen Fragen waren Freibeträge bei Erwerbstätigkeit für die Vermittlerinnen und Fallmanagerinnen in der eigenen Fallbearbeitung von Bedeutung – etwa wenn sie Adressatinnen aufgaben, sich um einen Zuverdienst zu bemühen. Die ausgesprochen komplizierte Zuverdienstregelung wurde häufiger nachgefragt, meist umständlich, variantenreich und nicht immer korrekt erläutert – in der Regel verwiesen die Fachkräfte hier zurück in die Leistungssachbearbeitung.

„Kontrakt statt Kontakt“ – Probleme mit beauftragten Dritten

Im Zusammenhang mit der Beteiligung Dritter wurden in der Fallbearbeitung Probleme zweierlei Art beobachtet: Entweder hatten die Fachkräfte unvollständige Informationen über die Maßnahme, in die sie Adressatinnen zuwiesen. Oder sie gingen mangels Rückmeldung fälschlich davon aus, dass die Dritten das Problem bearbeiteten, wegen dessen sie beauftragt werden sollten.

Im Fall des Kraftfahrers FX3-1 erwiesen sich die Annahmen seiner Fallmanagerin (MX3) über eine Trainingsmaßnahme „Lager und Logistik“ als so unzutreffend, dass sie einem Abbruch zustimmte. Der Adressat spricht wenige Tage nach Beginn seiner Maßnahme aufgeregt vor und berichtet, dort würden die angekündigten Inhalte nicht angeboten, auch fehle es an allem: an Arbeitsmitteln, PCs und Schulungsmaterialien.¹⁸ Die Fallmanagerin räumt ein, „dass auch ich nicht die Detailinformation über die Struktur der Maßnahme hatte“; das liege „an der internen Übermittlung bei uns“ [FX3-1 G2, 226f., 237f.].

MX3: Bei mir ist das Problem, dass ich tatsächlich die Information hatte, Sie können direkt in den Lagerbereich gehen. #Aus dem Grunde#

FX3-1: #Hm. Das hat mir vorn#, das hat mir die Frau an dem Tresen auch gesagt. Sie ham ja selber zu mir gesagt: Lager und Logistik, und nix anderes! Soll ich extra noch mal betonen.

MX3: Aus, aus dem Grunde einzig und allein kann ich jetzt auch sagen: ich bin damit einverstanden, dass Sie abrechen.

[FX3-1 G2, 481 – 488]

18 Die Fallmanagerin setzt sich später wegen dieser Rückmeldung mit der Maßnahmebetreuerin der ARGE in Verbindung.

Ähnlich liegt der Fall bei der Alleinerziehenden FZ3-1: Ihre Vermittlerin schlägt ihr ein Informationsgespräch bei einem Maßnahmeträger vor, der eine Ausbildung zur Fachkraft für Gesundheits- und Sozialdienstleistungen anbietet, später akzeptiert sie die Rückmeldung der Adressatin, diese Maßnahme sei ungeeignet und sie wolle sich nun zu einem anderen Qualifizierungsangebot informieren.

Am Fall von FX3-1 kann auch nachvollzogen werden, wie eine Problemlösung durch Verweisung an spezialisierte Stellen misslingt. Dass FX3-1 überschuldet ist, wird bereits im externen Profiling bekannt. Im Erstgespräch mit MX3 Ende Januar ist die Problemanmeldung des Adressaten deutlich: „Ich weeiß nicht, wo, was das betrifft, mir der Kopf steht.“ [FX3-1 G1, 188 – 192.] MX3 weist ihn in die Informationsveranstaltung der Schuldnerberatungsstelle in X zu, an deren Ende dann die Terminvereinbarung zu einer Einzelberatung stehen soll. Dabei macht sie einerseits deutlich, dass dort die Experten für die Problemlösung sitzen: „Das sind solche speziellen Gebiete, wo man wirklich auch Rechtswissen haben muss.“ [FX3-1 G1, 280.] Andererseits signalisiert sie, dass sie das Schuldenproblem nur verweisend bearbeiten kann und wird: „Und was ich machen kann für Sie, ist, dass ich Sie auf eine Liste schreiben kann gleich im Computer.“ [FX3-1 G1, 294 f.]

Fast drei Monate später taucht das Thema im Zusammenhang mit der Wohnungssicherung wieder auf. Als MX3 von FX3-1 im April 2006 telefonisch erfährt, dass der Familie ihre Wohnung fristlos gekündigt wurde, vergewissert sie sich, dass die Leistungssachbearbeitung Bescheid weiß und die Fachstelle für Wohnungssicherung eingeschaltet wurde. Im Rahmen der folgenden Vorsprache erfährt sie, dass FX3-1 nicht an der Gruppenveranstaltung der Schuldnerberatung teilgenommen hat. Wegen der Mietschulden verweist sie ihn wieder – und nimmt das sogar in die EinV auf – auf die kommunale Fachstelle, von der sie eine Klärung erwartet. Im Nachgespräch sagt sie:

MX3: Ja, das Paket, was er aufmacht mit der Verschuldung und der Wohnraumgefährdung, das ist schon gravierend, finde ich. Also, das ist natürlich ganz vordringlich, dass er daran arbeitet. Deswegen find' ich's auch wichtig, dass er heute da sofort Kontakt hergestellt hat. Das ist die Stelle, die das betreuen muss.

H: Mhm.

MX3: Das tue ich nicht. Ich muss nur den Kontakt sicherstellen.
[FX3-1 G3N1, 4 – 10]

Bei der Fachstelle kommt es aber nicht zu einer Fallbearbeitung in ihrem Sinne. Die Fachkraft dort (FBX9) rät zu einem Ratenzahlungsangebot an den Vermieter, obwohl FX3-1 deutlich macht, dass er Raten in der erforderlichen Höhe nicht aufbringen kann. Finanziell könne die Fachstelle nichts tun, da erst eine Miete offen sei und die fristlose Kündigung noch abgewendet werden könne. Da FX3-1 außerdem erwähnt, dass MX3 die Beratung durch eine Schuld-

nerberatungsstelle bereits eingeleitet habe, besteht für die Fachstelle keine weitere Veranlassung, sich seines Schuldenproblems anzunehmen. Ein Folgetermin wird FX3-1 nicht angeboten. Eine Abstimmung der beiden Stellen unterbleibt vorläufig.

Die Schuldsituation wird durch Unterhaltsforderungen des Jugendamtes und Rückforderungen überzahlter Leistungen der ARGE bzw. der Agentur für Arbeit (über 7000 €) verschärft. MX5, die der Familie als Leistungssachbearbeiterin z.B. durch einen zeitweiligen Verzicht auf eine Aufrechnung einen gewissen Spielraum verschaffen könnte, hat bereits im Februar von der offenen Miete erfahren, geht aber, da sie nichts Weiteres hört, noch im Juni davon aus, dass die Angelegenheit ohne ihr Zutun geregelt werden konnte, und sieht keinen Handlungsbedarf. Unterdessen bedroht die Verschuldung längst die Existenz der Familie.

Auch in den Fällen von FX7-1 und FY5-1 waren Schulden ein wichtiger Grund für die Zuweisung ins Fallmanagement, und in allen Fällen wird das Problem zu Beginn der Beratung angesprochen, dann aber verweisend durch eine Vermittlung in die Schuldnerberatung bearbeitet. Und ganz ähnlich, wenn auch mit weniger riskanten Folgen wie bei FX3-1, gehen die Fachkräfte davon aus, dass die Schuldenprobleme damit in Bearbeitung sind – was in beiden Fällen nicht zutrifft. FX7-1 besucht nicht nur die Informationsveranstaltung der Schuldnerberatungsstellen, sondern nimmt auch eine Einzelberatung sowie außerdem ein Informationsgespräch zur Verbraucherinsolvenz in Anspruch. Die Ergebnisse aus diesen Gesprächen – dass er nämlich wenig tun kann, und dass ihm vor einem Zugang ins Insolvenzverfahren mindestens ein Jahr Wartezeit bevorsteht – werden der Fallmanagerin weder bekannt, noch haben sie erkennbaren Einfluss auf den Fortgang der Fallbearbeitung. Auch bei FY5-1 hat der Besuch der Schuldnerberatungsstelle kein greifbares Ergebnis. FY5-1 erhält den Rat, einen Haushaltsplan aufzustellen bzw. durch einen Umzug zu einem anderen Stromanbieter zu wechseln; eine Regulierung der Schulden wird nicht vereinbart.

Einige Fachkräfte führen Probleme der Arbeitsteilung mit Dritten auf die Maßnahmensteuerung bei den Grundsicherungsträgern zurück: sie haben weniger persönlichen Kontakt zu den Maßnahmeträgern. Die Fallmanagerin MX1 vermisst die Möglichkeit, Personen direkt zuzuweisen, „durch „so Kanalisierungen“ gebe es oft „einfach keine direkte Zusammenarbeit mehr“ [MX1 I, 1050]; MZ2 beklagt das fehlende „Qualitätscontrolling“ beim Träger Z:

was aber dazu führt, dass die Bildungsmaßnahmen unsererseits nur über die persönliche Schiene, das heißt, wenn uns persönlich etwas auffällt, einem Qualitätscontrolling unterliegen. Sie müssen gemeldet sein und sollten eigentlich auch zertifiziert sein. [MZ2 I, 821 ff.]

Offen bleibt die Frage, wie viel eine andere Maßnahmensteuerung an den beobachteten Problemen der Arbeitsteilung ändern würde. Denn es ist auch eine Frage des persönlichen Arbeitsstils, wie viel eine Fachkraft über das Maßnahmeangebot weiß:

Also, man hat einfach mit einer ungeheuren Informationsflut ständig zu tun. (...)Also, sind die Informationswege, die eingerichtet sind, sinnvoll? Werden die eingehalten? Wird alles immer aktualisiert? Das ist die eine Frage. Und die andere Frage ist, komme ich als Person in meinem Arbeitsablauf dazu, mir das auch wirklich immer so abzurufen und wieder aufrufbar zu speichern, dass ich damit angemessen umgehen kann? [MX3 I, 930 f., 975 – 980]

Dann frage ich meine Kollegen, ob die eine Rückmeldung von dem Träger von der Maßnahme haben. Alles in bester Ordnung, sagen sie. Ich frage, ob sie denn mal mit ihren Kunden gesprochen haben. Ja, das haben sie. Ich frage, ob sie [die Kunden, d.V.] ihnen das auch erzählt haben. Nein, ist die Antwort. Ich frage dann, ob ich mal nachfragen soll. Ach nein, lass mal, die melden sich schon, wenn irgendetwas ist, ist die Antwort. [MZ2 I, 831 – 837]

„Von Agentur zu Agentur“ – Schnittstellen zur Agentur für Arbeit

In der Kontroverse über das richtige Modell der Aufgabenwahrnehmung bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende (ARGE oder kommunale Trägerschaft) spielte eine große Rolle, wie die Kooperation mit der Agentur für Arbeit und der Einsatz von Instrumenten aus dem Regelkreis des SGB III am besten zu gewährleisten sei. Beobachtet wurden insbesondere „Schnittstellenprobleme“ im Zusammenhang mit der Berufsberatung bei den jungen Erwachsenen in der ARGE X¹⁹.

In der Fallbearbeitung bei den Unter-25-Jährigen war die Berufsberatung aus zwei Gründen zu beteiligen. Die Beratung dort war Voraussetzung für Kindergeldleistungen und für die Übernahme von Bewerbungskosten bei der Ausbildungsstellensuche, und die Berufsberatung verfügte über ein eigenes Vermittlungsangebot. Für die jungen Erwachsenen war diese Arbeitsteilung nicht leicht nachzuvollziehen. In drei Fällen rechnete ihnen der Grundsicherungsträger Kindergeldzahlungen an, die sie nicht erhielten, und dies war begrifflicherweise das Problem, weswegen sie Termine bei der Berufsberatungstermine suchten. Solche Termine waren aber kurzfristig schwer zu bekommen, und die Berufsberatung legte Wert darauf, nicht nur Kindergeld und Bewerbungskosten zu regeln, sondern ihrerseits zur Ausbildung zu beraten. Die Fallmanagerin MX1 sieht die Schwierigkeit gerade darin, dass „wir im Prinzip auf vielen Ebenen gleich arbeiten“²⁰:

19 An den Standorten Y und Z gab es keine vergleichbaren Beobachtungsfälle; das Problem erscheint aber nicht als spezifisch für den Standort X.

20 Auch ein Berufsberater in X sah Überschneidungen in der Arbeitsweise: „Also, ich denke mal, dass [SGB-II-Träger X], eh, ich sage es mal so, wie ich’s denke, ich vermute mal, dass sie etwas mehr tun könnten. Ne? Also, diese Dinge, die wir jetzt hier getan haben, die würde ich eigentlich auch bei [SGB-II-Träger X] sehen. Also etwas mehr an Beratung, und die Vermittlung von Ausbildungsplätzen wäre auch durchaus

Weil, wenn jemand kommt und sagt, ich bin eigentlich schon bestens versorgt. Ich mache ne Maßnahme, von Ihnen brauche ich Bewerbungskostenunterstützung. Schicken Sie mir bitte Adressen, und ansonsten brauche ich gar nichts von Ihnen. Das ist einfach ein komisches Gefühl, glaube ich. [FX5-1 G2N2, 105 – 110]

Die Fachkräfte des SGB-II-Trägers mussten den jungen Erwachsenen daher zum einen plausibel machen, was die Berufsberatung für sie zusätzlich leisten konnte, und ihnen zum anderen Tipps zum richtigen Umgang mit dem Schnittstellenproblem geben.

FX1-1: Ich war da. Das weiß ich. Also, ich war anwesend. Aber dass das jetzt irgendwas gebracht hat, nee. (Leise:) Weil, ich weiß jetzt nicht, wozu ich ne Berufsberatung brauche.

MX1: [Lacht.] Normalerweise braucht man die Berufsberatung, weil es bestimmte, ehm, Maßnahmen gibt, die nur über die Berufsberatung besetzt werden.

[FX1-1 G1, 441 – 447]

MX1: Und es gibt noch was Praktisches auch bei der Berufsberatung. Wenn Sie Bewerbungen schreiben, dann haben Sie ja die Möglichkeit, dass Sie die Bewerbungskosten sozusagen rückerstattet kriegen vom Arbeitsamt. Und das geht, wenn man sich um Ausbildungsstellen bewirbt, auch nur über die Berufsberatung. Das darf ich Ihnen nicht ausstellen, und dafür ist es eben auch wichtig, dass Sie diesen Kontakt haben und dann eben auch halten, ne.

[FX1-1 G1, 479 – 487]

MX2: Also, die Berufsberatung hab ich Ihnen jetzt nicht aus finanziellen Gründen ans Herz gelegt, sondern weil die eben auch Ausbildungsstellen #vermitteln, ne.#

FX4-1: #Ja das,# Ja aber das Wichtigste für mich ist jetzt das Kindergeld. Ich meine, in #[Maßnahme] hab ich mich auch über Ausbildungsstellen#

MX2: #Tun Sie mir ein Gefallen?#

FX4-1: informiert und

MX2: Ja aber die Berufsberatung kriegt nicht die gleichen ...

(...)

MX2: Wenn Sie zur Berufsberatung gehen, sich da hinsetzen und sagen, ähm ich komme nur wegen des Kindergeldes, äh dann greifen die sich natürlich an den Kopf, warum ich extra n Termin für Sie deshalb vereinbare, ne. Die wollen da schon ernsthafte Bewerberinnen sitzen haben, sonst fühlen die sich auch n bisschen veräppelt und ich finde auch zu Recht.

FX4-1: Ja.

MX2: Die sitzen da nich nur, um eine Unterschrift zu geben.

[FX4-1 G2, 493 – 500, 517 – 523]

MX1: Falls die Ihnen sagen, nee, Sie kriegen keinen Termin, weil, Sie gehören ja zu [SGB II-Träger X] und der Arbeitsgemeinschaft, dann sagen Sie Ihnen ganz klar, dass Sie einen Termin haben möchten, dass das mit mir abgesprochen ist, dass Sie einen Termin bei der Berufsberatung machen müssen, und dass Sie auf jeden Fall auch das Recht haben, auch wenn Sie Arbeitslosengeld II beziehen, auch zur Berufsberatung zu gehen. Ja?

[FX5-1 G1, 489 – 495]

möglich, ne.“ Die ARGE sei immerhin besser ausgestattet: „Weil, die haben ja Fallmanager, die haben weit aus geringere Fallzahlen als wir.“ [FBX7 I, 25 – 45]

In der Fallbearbeitung bei der Beschäftigungsgesellschaft der Optionskommune Z zeigten sich beim aufstockenden Bezug von ALG II sowie bei Erklärungen zum erleichterten Leistungsbezug nach § 428 SGB III „Schnittstellenprobleme“ zur Arbeitsagentur.²¹ Der junge Mann FZ1-1, der neben einem zur Deckung seines Lebensunterhalt nicht ausreichenden Arbeitslosengeld I ergänzende SGB-II-Leistungen erhält, irritiert seine Vermittlerin mit der Information, dass er einen Beratungstermin bei der Agentur erhalten hat.

- FZ1: Ich beziehe ja nun Arbeitslosengeld I und ergänzend II, also beides. Dementsprechend habe ich bei der Bundesagentur auch ‘en Termin für Arbeitsvermittlung.
- MZ1: Haben Sie bekommen?
- FZ1: Habe ich bekommen. Inwiefern kooperieren Sie da miteinander oder läuft das nebeneinander?
- MZ1: Wie ist das, Sie bekommen von der Agentur ALG I, und wie lange haben Sie da noch Anspruch?
- FZ1: Anspruch habe ich, was haben sie mir gesagt, also den Bescheid habe ich letztendlich noch nicht, ich glaube 110 Tage noch oder so. Also irgendwie.
- MZ1: Ja.
- FZ1: Grob.
- MZ1: Also es ist so, zuständig für Kombibezieher, das sind Sie in dem Fall, also jemand der Arbeitslosengeld I und II bezieht, sind wir zuständig. Deswegen wundere ich mich, ist ja nett, dass man Ihnen einen Termin gegeben hat. Ich habe auch schon viele Kunden gehabt, die Kombibezieher sind, die keinen Termin mehr bei der Agentur bekommen haben. Sollte sich jetzt allerdings rausstellen, dass Sie kein Arbeitslosengeld II berechtigt sind, aufgrund dessen, dass Sie Arbeitslosengeld I beziehen, und da ausreichend, dann wäre ich nicht mehr für Sie zuständig.
- [FZ1-1 G1, 505 – 524]

Bei der älteren Dame FZ5-1, die ein Jahr nach ihrem Übergang von der Arbeitslosenhilfe in das ALG II ins Job Center 50 plus von Z eingeladen wird, erweist sich, dass sie bereits vor 2005, noch in der Zuständigkeit der Arbeitsagentur, eine Erklärung über erleichterten Bezug von Arbeitslosenhilfe nach § 428 SGB III unterzeichnet hat. Sie selbst gibt im Interview zu erkennen, dass ihr die Konsequenz keineswegs klar war: „Nein, die haben gesagt, nach Paragraph so und so wäre es für mich so, dass sie mich nicht mehr vermitteln brauchen. (.) Das musste ich unterschreiben. Da habe ich mich auch gewundert, ich war doch noch ganz schön rüstig.“ [FZ5-1 I, 551 – 558]

Der Fallmanager hat diese Information nicht und führt von diesem Augenblick an das Gespräch in Ungewissheit darüber, ob die Adressatin für ihn noch ein „Aktivierungsfall“ ist.

- MZ5: Hmm, ja. Das, das Ding is, dass äh mit dieser Erklärung natürlich so die Beratungsleistungen schon eingeschränkt wären.
- FZ5-1: Hmm.
- MZ5: Ähm, jetzt is aber unabhängig von der Frage der Gültigkeit. Ich vermute ma, dass die auch immer noch gültig wär, auch wenn man jetzt die Erklärung hier bei Ihren Akten

21 Bei einer größeren Untersuchung könnte erwartet werden, dass sich ein weiteres Schnittstellenproblem beim Arbeitgeberservice bzw. beim Zugriff auf Stellenangebote zeigt

nich hat, ähm müsste ich mich dann erkundigen, weil meines Wissens nach, wenn Sie jetzt sozusagen Beratungsleistungen in Anspruch nehmen wollten

FZ5-1: #Hm.#

MZ5: mit dem Ziel, dass Sie dann in eine Tätigkeit vermittelt werden, äh müsst ich mich da auch erst mal schlau machen, wie sich das, wie sich das verhält, ne?

[FZ5-1 G1, 437 – 449]

Der Fallmanager berichtet später: „Es ist faktisch so, dass diese Information von der Arbeitsagentur an das Job-Center hier nicht weitergegeben worden ist.“ Er habe dann für mehrere Fälle „im Block abfragen lassen, liegt da was vor, liegt nichts vor“, und die Agentur bestätigt, dass ihr die Erklärungen vorliegen. MZ5-1 I, 1039 – 1052.] Im Fallverlauf erfährt MZ5-1 nicht mehr, dass der Fallmanager, von dem sie sich „Motivation, mehr Motivation.“ [FZ5-1 I, 628] und Unterstützung bei der Suche nach einer Arbeit (zur Aufbesserung ihrer Rentenansprüche) wünscht, ihren Fall geklärt und faktisch geschlossen hat.

Sie ist aus der Vermittlung komplett draußen und existiert nicht. Das ist eine drastische Aussage, aber für die Arbeitsvermittlung existiert sie nicht. [FZ5-1 I, 1425 – 1427.]

6.4.5 Rechtsförmigkeit²²

In der Systematik des SGB II ist die Dienstleistung der Eingliederung in Arbeit gesetzlich wesentlich enger mit der materiellen Grundsicherung verkoppelt als in den Sozialhilferegelungen des früheren BSHG. Die zentrale Leistung des Gesetzes ist als „Leistung zur Eingliederung in Arbeit“ beschrieben (§§ 1 und 3 SGB II), während die „Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts“ durch § 3 (3) als nachrangiger „Annex“ zur Hauptleistung erscheinen. Damit wird das, was in der „aktivierenden“ Fallbearbeitung geschieht, zur Voraussetzung für die materiellen Leistungsansprüche. Auch wenn sie leistungsrechtliche Fragen konsequent an die „passiven Leisterinnen“ verweisen, haben die Fachkräfte einen weit reichenden Durchgriff auf die materielle Existenz ihrer Adressatinnen.

Eine Konsequenz, die in den beobachteten Vorsprachen bewältigt werden musste, ist eine „Verrechtlichung“ bestimmter Aspekte der Dienstleistung: besonders der Vermittlungsleistungen und der Zuweisung in Maßnahmeleistungen, festgehalten über die EinV. Daneben stehen jedoch Beobachtungen, die auf einen Verlust an Rechtsförmigkeit anderer Aspekte der Fallbearbeitung hindeuten. Diese läuft so Gefahr, unbemerkt aus dem vorgegeben sozialrechtlichen Rahmen (besonders der SGB I und X) herauszufallen.

Mit dieser ‚Entrechtlichung‘ ist nicht die allgemeine Rechtsunsicherheit gemeint, wie sie im Beobachtungsfeld gerade anderthalb Jahre nach Einführung eines grundlegend neuen Ge-

22 In diesem Abschnitt wird das Thema aus sozialwissenschaftlicher Sicht behandelt; es handelt sich also nicht um eine juristisch abgesicherte Beurteilung.

setzes, das noch dazu in 2006 mehrfach geändert wurde, zu erwarten war. Vielmehr geht es darum, wie die veränderte rechtliche Systematik sich auf die Interaktionen der beteiligten Personen auswirkt. Die beobachtete Unsicherheit in der rechtlichen Fundierung der Fallbearbeitung tritt in drei Formen auf:

- Wo Leistungsauskunft und Leistungsberatung (§§ 14 und 15 SGB I) wegfallen (6.4.4), besteht die Gefahr, dass in offensichtlichen Bedarfslagen Leistungsansprüche nicht (sofort) geltend gemacht werden.
- Die „aktivierenden“ Leistungen liegen im Ermessen der Fachkräfte; sie können nicht beantragt werden; im Falle der Nichtgewährung fehlen damit Widerspruchsmöglichkeiten.
- Rechtsformen wie Antrag, Bescheid, Anhörung und Entscheidungen wie Ablehnung, Bewilligung, Nebenbestimmungen werden, ohne dass sie immer als solche kenntlich wären, im Gespräch behandelt und abgearbeitet. Für beide Seiten bleibt es bei einer kommunikativen Bearbeitung, weil in der EinV als dem zentralem Dokumentationsinstrument lediglich die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit festgehalten werden.

Dieses Verschwimmen der Verfahren, das auch die EinV als zentrales Rechtskonstrukt betrifft, wird ferner dadurch begünstigt, dass die Bearbeitung fast aller materiellen und rechtlichen Fragen bei der passiven Leisterin verbleibt, auch wenn die tatsächliche Entscheidung – etwa über eine Sanktion – durch die Vermittlerin oder Fallmanagerin fällt. Für die Adressatinnen ist schwer überschaubar, wer entscheidet, wann Entscheidungen fallen und welche rechtlichen Bedingungen und Konsequenzen in der konkreten Interaktion mit dem pAp relevant sind. Die Vorsprachen erhalten einen unklaren rechtlichen „Subtext“.²³

Konsequenzen fehlender Leistungsberatung

Im Fall des langzeitarbeitslosen Landmaschinenschlossers FY5-1 reagiert der Fallmanager (MY3) auf die Information, dass der Adressat den Termin bei der Schuldnerberatung versäumt hat und immer noch ohne Strom ist, indem er diesem erneut einen Termin bei der Schuldnerberatung verschafft. „Nee, da bin ich auch kein Experte drin in dem Ganzen, deswegen (.) is es dringendst, dass Sie (.) n Termin bei der Schuldnerberatung wahrnehmen.“ [FY5-1 G1, 101 – 103.] MY3 ‚übersieht‘ dabei, dass der Grundsicherungsträger über eigene leistungsrechtliche Möglichkeiten verfügt, die Energieschulden so weit zu übernehmen, dass

23 Zu dieser „Rechtsdiffusion“ trägt sicherlich auch bei, dass weder die Aufgaben des pAp (der in § 14 SGB II lediglich benannt wird) noch das Fallmanagement rechtlich gefasst sind. Theoretische Vorgaben wie das Fachkonzept Fallmanagement (Autorenteam 2004) setzen wieder auf der inhaltlich-kommunikativen Ebene an, während die (verwaltungs-)rechtliche Ebene nur als Hintergrundfolie erscheint.

der Adressat wieder Strom hat; FY5-1 wird weder beim Leistungsträger, noch übrigens im ebenfalls beobachteten Gespräch bei der Schuldnerberatung dazu beraten.²⁴

Zu den Konsequenzen fehlender Leistungsberatung gehörte, dass einigen jungen Erwachsenen Kindergeld angerechnet wurde, das sie faktisch nicht erhielten. Da dieses Problem in der aktivierenden Hilfe in allen beobachteten Fällen nur durch Verweisung (an die Leistungsbearbeitung und an die Berufsberatung) bearbeitet wurde, mussten die Adressatinnen über längere Zeit auf bis zu ein Drittel der Regelleistung verzichten. Der leistungsrechtliche Sachverhalt (der Grundsicherungsträger hat die vorrangige Leistung so lange vorläufig zu gewähren, bis sie tatsächlich gezahlt wird) ist der Fallmanagerin im folgenden Beispiel nicht bekannt. Sie verlässt sich auf die problematische Auskunft aus der Leistungsabteilung:

[MX1 telefoniert.]

MX1: Hallo, Du, ich habe gerade den Herrn [FX5-1] hier sitzen. Und der kriegt momentan kein Kindergeld. Das heißt, müsste er dann jetzt eine Veränderungsmitteilung fürs ALG II machen, weil die ihm das nämlich noch abziehen? (..) Ach so. Ja, im Moment kriegt er kein Kindergeld, weil er nicht ausbildungssuchend gemeldet ist. (..) Mhm. (..) Ja. Ach so, das kriegt man dann rückwirkend erstattet, wenn man sich dann da wieder meldet? Ja. OK, weiß ich Bescheid. Danke, tschüs.

MX1: So, also ist tatsächlich so, Ihnen wird weiterhin das Kindergeld abgezogen, und Sie müssen jetzt ganz schnell bei der Berufsberatung da hingehen und sagen, ich möchte eine Ausbildung machen. Und dann können Sie wieder Kindergeld beantragen. Wieder neu, ja? Gut. Und die Frau [PL] sagte, normalerweise würde das dann auch rückwirkend erstattet.

FX5-1: Rückwirkend?

MX1: Jaha. Genau. Das heißt, dann müssten Sie eigentlich irgend wann mal eine Zahlung auch für Januar dann bekommen.

FX5-1: Alles klar.

[FX5-1 G1, 754 – 771]

Antrag oder Ermessen

Aufgrund des breiten Ermessensspielraums, den das SGB II den Fachkräften in der „Aktivierung“ einräumt, werden die Eingliederungsleistungen zum Gegenstand von Aushandlungen; sie lassen sich nicht mehr beantragen.²⁵ Gleichzeitig gibt es aber auch in der Vermittlung oder im Fallmanagement noch Leistungen, die beantragt werden müssen. Die Adressatinnen müssen also mit beiden Vorgehensweisen umgehen können; in den Interaktionen stellt sich die

24 Bis März 2006 konnten nur Mietschulden nach § 22 Abs. 5 SGB II als Darlehen übernommen werden. Ob dies auch Energieschulden einschloss, war klärungsbedürftig. Jedoch konnten auch Alg-II-Bezieherinnen zugleich beim Sozialhilfeträger „zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage“ eine Beihilfe oder ein Darlehen beantragen (§ 34 Abs. 1 SGB XII in Verbindung mit § 5 Abs. 2 Satz 2 SGB II). Ab 1.4.2006 klärt der neugefasste § 22 Abs. 5 SGB II den Anspruch auf Darlehen zur Übernahme von Schulden bei Unterkunft (was Energieschulden einschließt) und Heizung.

25 Hiervon zu unterscheiden ist das gleichfalls beobachtete Problem, dass Anträge schon im Vorfeld der Sachbearbeitung – etwa im Empfangsbereich – abgelehnt werden und damit als Antrag kaum nachweisbar sind.

Frage, wo das Ermessen der Fachkräfte beginnt und wo es durch Ansprüche begrenzt wird. Wohlgemerkt: In den folgenden Beispielen geht es nicht darum, ob die Anliegen der Adressantinnen mehr oder weniger berechtigt sind, sondern lediglich darum, wie die Anforderung der Aushandlung unter Bedingungen des Ermessens bewältigt wird.

Im Erstgespräch mit der ehemals selbständigen Gastwirtin FZ2-1 erläutert die Vermittlerin den Anspruch auf Erstattung von Bewerbungskosten. Die eigentliche Vermittlungsleistung ist dann aber wieder Aushandlungssache.

MZ2: Wenn es um solche Sachen geht wie Beantragung, ich werd Ihnen nachher 'n Antrag auf Erstattung der Bewerbungskosten mitgeben,

FZ2-1: #Hmm.#

MZ2: Sie haben im laufenden Jahr, das heißt, heute wäre quasi der Tag der ähm Antragstellung, dann haben Sie innerhalb des einen Jahres, bis quasi zu dem 16.01.2007

FZ2-1: #Hmm.#

MZ2: 260 Euro für schriftliche Bewerbungen zur Verfügung.

FZ2-1: Hmm.

MZ2: Das geb ich Ihnen mit und ähm rate den meisten, sammeln Sie so, was weiß ich, fünf bis zehn, ähm, das heißt, fünf Euro pro Bewerbung und ich brauche dann die Kopie, bzw. die Absagen.

FZ2-1: Hmm.

MZ2: Nur, damit Sie wissen, was Sie dazu beifügen müssen.

FZ2-1: Ja, und ähm, wenn ich mich da bewerbe, habe ich da auch Chancen, von Ihnen da so Vermittlungs, weil, man weiß ja so gar nich, was man anschreiben kann, wer sucht grade und wer is voll und

MZ2: #Ja, da mach ich Ihnen gleich noch 'n Vorschlag zu.#

FZ2-1: Ja, ach, das is super.

[FZ2-1 G1, 364 – 384]

„Kurz und schmerzlos“ fällt die Fallmanagerin MX1 in der folgenden Sequenz eine Ermessensentscheidung.

FX5-1: Ich habe eine Frage. Ich wollte diesen Englischkurs oder Computerkurs, den machen.

MX1: Hm.

FX5-1: Wie ist das, werden Sie das bezahlen, oder muss ich das aus eigener Tasche zahlen?

MX1: Und wofür möchten Sie einen Computerkurs machen?

FX5-1: Wofür?

MX1: Mhm.

FX5-1: Für mich selber.

MX1: Hm. Das müssen Sie dann aus eigener Tasche bezahlen. Weil das nicht mit Ihrem Beruf oder mit Ihrem Berufswunsch zu tun hat.

[FX5-1 G1, 394 – 403]

Dagegen kommt es in der dritten Vorsprache der alleinerziehenden Erzieherin und Gemeindepädagogin FZ3-1 zu einer längeren Sequenzfolge der *Aushandlung*. Die Adressantin bringt eine Ausbildung ins Spiel, von der sie sich eine Verbesserung ihrer Vermittlungschancen verspricht, und weist auf die fehlenden Eigenmittel hin.

Ich hab jetzt auch gesehen, das hab ich über das [Sozialeinrichtung 6] erfahren, dass die [Personenname 2], also meine Supervisorin halt auch 'ne Gesprächs, richtig ne gesprächstherapeutische Ausbildung anbietet. Aber die kostet soviel Geld, die kann ich nich finanzieren und da

bin ich noch am Überlegen und such noch mal'n Gespräch mit der [Personenname 2] auch, äh, wie man das händeln kann, ob ich da, äh, bei ihr da nicht noch mal was machen kann. [FZ3-1 F3, 179 – 186]

Die Vermittlerin MZ3 leitet zunächst auf das allgemeine Thema „Vermittlung“ über. Die Adressatin verfolgt ihr Anliegen (das bei ‚verständiger Auslegung‘ auch ein Antrag sein könnte) zunächst nicht weiter, doch nimmt die Vermittlerin es später wieder auf: „Sie „sehe keine Möglichkeit, wie ich, ähm, vernünftiger Weise, ähm, argumentieren kann, um Ihnen eine teure Fortbildung zu finanzieren“ [FZ3-1 F3, 271 ff.]. Sie gibt einen versteckten Hinweis auf die „Unangemessenheit“ des Anliegens: „Das tun immer Menschen, die das nicht selber bezahlen müssen.“ [FZ3-1 F3, 287 f.] Die letzte Anstellung von FZ3-1 habe „im Jahr ‘88 gelegen“, sie sei „Jahrgang 56“ und könne wegen der Kinder (14 und 16 Jahre) die Bedingung überregionaler Arbeitssuche nicht erfüllen. Die Adressatin wendet ein, sie müsse noch 17 Jahre arbeiten und habe ihren Kindern angekündigt, dass sie einem arbeitsbedingten Umzug „schlucken“ müssten. Die Fachkraft beendet die Aushandlung aber mit einer ablehnenden Entscheidung.

MZ3: Dann würde ich sagen, sollte zunächst einmal, ähm, wirklich eine Phase intensiver Bewerbungen auch erfolgen.

FZ3-1: #Hmm.#

MZ3: Und gucken, äh, gibt es eventuell Möglichkeiten, auf diese Art und Weise irgendwo hinzukommen.

FZ3-1: #Hmm.#

MZ3: Denn das ham Sie ja jetzt noch nicht konkret probiert.

FZ3-1: Hmm.

MZ3: Sie haben aber jetzt einmal die Bereitschaft in sich festgestellt, woanders eine Stelle anzunehmen.

FZ3-1: #Ja.#

MZ3: Aber das jetzt konkret umgesetzt, indem Sie intensiv nach Stellen schauen, is ja noch nicht passiert. Das wäre jetzt der nächste Schritt erst mal.

[FZ3-1 G3, 457 – 470]

Eingliederungsvereinbarung und Sanktion ohne Verfahrenssicherheit

Die Eingliederungsvereinbarung und Sanktionsentscheidungen bilden die wichtigsten Rechtsinhalte in den beobachteten Vorsprachen. Im Unterschied zu anderen Leistungsprozessen bei Sozialleistungsträgern, etwa früher in der Sozialhilfe, waren die Sequenzen, in denen diese „Rechtsgeschäfte“ abgemacht wurden, zumeist nicht deutlich von anderen abgegrenzt. Vielleicht gerade, weil die Fachkräfte diese heiklen Aufgaben möglichst konfliktvermeidend und „kommunikativ“ erledigen wollten, wurde hierzu kein förmlicher Verfahrensweg beschritten. Eine Vermittlerin (MZ2) stellt fest, dass es auch eine Frage des Bildungsniveaus ist, wie die Adressatinnen mit den daraus entstehenden Rechtsunsicherheiten umgehen:

MZ2: Das haben wir zumindest zwischen den Teams festgestellt, dass die Leute, die gelernt haben, sich z. B. in schwierige Texte einzulesen, das heißt auch unter Umständen in

Gesetzestexte oder Internetinformationen, dass die wesentlich eher mit einem höheren Selbstbewusstsein hier rangehen und sagen: Ich habe aber gelesen, dass. Also, sich da nicht so schnell beeindrucken lassen.

K: Entlastet das das Gespräch?

MZ2: Für mich schon, für mich bringt es das Gespräch auf Augenhöhe.

[FZ2-1 G1N2, 61 – 67]

Doch Rechtskenntnisse können nicht vorausgesetzt werden. In den Erstgesprächen in Z kündigten die Fachkräfte die EinV meist als etwas an, was zu einem späteren Zeitpunkt zu erledigen sei. Jedoch händigten sie die Rechtsbelehrung aus und ließen sich den Empfang ohne Erläuterung zum rechtlichen Charakter dieser Unterschrift quittieren, wie im Fall des nigerianischen Asylbewerbers FZ4-1:

MZ4: Das müssen wir jetzt nicht heute absprechen, bloß, dass ich Ihnen diesen Bogen mitgegeben habe, dass Sie schon einmal so einen, dies als Muster erhalten haben

FZ4-1: #Hm.#

MZ4: Äh, das würde ich gerne von Ihnen quittiert haben. Da sind dann Punkte drin, über die wir beim nächsten Mal

FZ4-1: #Ja.#

MZ4: ebenfalls sprechen. Dass wir dieses hier ausgehändigt haben, das würde ich Sie bitten, mir hier zu quittieren.

FZ4-1: Hmm.

[FZ4 quittiert.]

FZ4-1: Da, hier, ne?

MZ4: Ja. Das ist die Quittierung dafür, dass Sie dieses Muster erhalten haben.

FZ4-1: #Hmm, hmm.#

MZ4: Das ist nicht die Eingliederungsvereinbarung selbst, sondern nur, dass Sie es erhalten haben.

[FZ4-1 G1, 541 – 557]

Wie weiter oben (vgl. 6.4.1) erörtert, muss die EinV individualisiert werden: Ihre Inhalte sollen sich aus dem Gesprächsverlauf ergeben. Dabei liegt es für Fachkräfte nahe, auch den Vertrag selbst eher informell in die Vorsprache einzuführen. Die Standardsequenzen zur EinV (vgl. oben: Übersicht 6.2.4) beginnen oft mit beiläufigen Hinweisen; sie werden von Sequenzen der *Datensammlung*, der *Information* oder *Erörterung* unterbrochen oder an verschiedenen Stellen ins Gespräch ‚eingestreut‘ und sind manchmal selbst mit der Unterschrift noch nicht beendet, wenn z.B. anschließend noch Nachfragen beantwortet oder Informationen zu Regelungsinhalten gegeben werden. Der Rechtscharakter der EinV tritt aber erst allmählich zu Tage, wenn sie zunächst als „Gesprächszusammenfassung“ [FX2-1 G1, 472f.] eingeführt wird:

MX3: Ne. So, dann drucke ich noch einmal die Eingliederungsvereinbarung aus.

FX6-1: Eingliederungsver..?

MX3: Das is das, wo ich so protokollarisch aufschreibe, worüber wir heute gesprochen haben.

FX6-1: Ach so, ja.

[FX6-1 G1, 743 – 748]

MX3: OK. Dann setze mich an den Computer und mache einmal die Einbuchung in die Trainingsmaßnahme und sage Ihnen auch den Termin dann noch mal genau. Gebe Ihnen auch ein Blatt mit. Und dann setze ich mich hin und schreibe in eine Eingliederungsvereinbarung, die wir mit jedem Kunden am Ende des Gesprächs abschließen, schreibe ich auf, worüber wir gesprochen haben, welche Informationen ich Ihnen gegeben habe und was wir als nächste Schritte vereinbart haben. Und da bitte ich Sie dann nachher, dass Sie mir da auch unterschreiben.

FX8-1: Hm.

[FX8-1 G1, 381 – 329]

Im Erstgespräch mit der ehemaligen Gastwirtin FZ2-1, in dem die EinV entsprechend dem in Z üblichen Verfahren lediglich angekündigt wird, versucht die Vermittlerin (MZ2) den Gesprächsgegenstand EinV zu entschärfen, indem sie eine Gegenseitigkeit behauptet, die dem asymmetrischen Vertrag (vgl. oben: 6.4.2) tatsächlich fehlt. Und – wie häufig beobachtet – endet sie mit der Einschätzung, dass es im konkreten Fall wohl nicht zur Kürzung kommen wird.

MZ2: Und Eingliederungsvereinbarung heißt in dem Fall, dass wir eben verbindliche Vereinbarungen treffen, was Sie tun, aber auch, was ich tue. Das ist nicht einseitig, sondern das betrifft uns beide.

FZ2-1: Das ist ja schon mal schön. [Lacht.]

MZ2: Ich find das auch ganz wichtig, ne.

FZ2-1: #Ja.#

MZ2: dass Sie auch an mich äh, quasi äh, verbindliche Forderungen richten können, ne.

FZ2-1: #Hmm.#

MZ2: Deswegen macht man das schriftlich. Ähm, das hat aber auch, und deswegen sag ich immer dabei, wenn man sich an die Vereinbarungen nicht hält, hat es auch für jeden Konsequenzen.

FZ2-1: Hmm, wie alles im Leben.

MZ2: Sie können mich auch äh, quasi äh per Verfügung auch dazu zwingen, dass ich meine ähm Sachen einhalte

FZ2-1: #Hmm.#

MZ2: genauso wie das dann für Sie is, dass Sie dann im Prinzip auch Kürzungen erfahren können.

FZ2-1: Hmm.

MZ2: Aber ich geh einfach erst mal davon aus, dass das nicht so ist.

FZ2-1: Nee, sonst wär ich ja nicht hier. [Lacht.]

[FZ2-1 G1, 193 – 217]

Wo es später über die Regelungsinhalte zum Konflikt kommt²⁶, tritt der formelle Vertragscharakter der EinV hervor. So in der dritten Vorsprache der früheren Gastwirtin FX8-1, nachdem sie die Trainingsmaßnahme nicht angetreten hat (vgl. hierzu das Zitat oben):

MX3: Mhm. Das ist jetzt eine ganz schwierige Situation. Weil, wir haben ja eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen. Sie erinnern sich daran, mit den vielen Seiten. Was Sie mir unterschrieben haben.

FX8-1: Kann man das nicht nachholen bei der [Maßnahmenträger 1]?

26 Damit ist nicht behauptet, dass „kommunikative Entschärfung“ und das Pochen auf den „formellen Vertrag“ zwei eng miteinander verbundene Muster innerhalb der Einzelfallbearbeitung darstellen.

MX3: Wenn Sie das, was wir da abgesprochen haben, und das steht ja auch da drin, das ist ein Vertrag zwischen uns, wenn Sie das nicht einhalten, dann bekommen Sie 30% weniger Leistung für drei Monate. So wichtig ist das, was wir da abgesprochen haben.

[FX8-1 G3, 74 – 81]

Anders als in diesen Gesprächsbeispielen aus X wurde in der ARGE Y der Abschluss der EinV extrem standardisiert. Werden dabei die Regelungsinhalte stereotyp, so bleibt andererseits das Verwaltungshandeln erkennbar. In der oben wiedergegebenen Sequenz *EinV* (vgl. 6.4.1) schließt der Vermittler MY2 mit der jungen Bürokauffrau FY2-1 binnen weniger Minuten eine EinV ab; doch kommt es dabei zu einer längeren Pause, in der die Adressatin den Text „relativ gründlich“ liest, bevor sie unterschreibt.

In der Sanktionsentscheidung fallen die soziale Dienstleistung (Vermittlung oder Fallmanagement) und die Leistungsentscheidung zusammen. Dass die Entscheidung jedoch nicht in der Vorsprache, sondern anschließend in der Leistungssachbearbeitung „exekutiert“ wird, begünstigt einen eher informellen, nur ‚kommunikativen‘ Umgang mit diesem einschneidenden Rechtsakt, was im Sanktionsfall die Rechtsposition der Adressatinnen schwächen kann. Bei beiden 100%-Sanktionen gegen junge Erwachsene, die beobachtet wurden, war die Anhängung²⁷ zum Beispiel nicht als ein gesetzlich vorgeschriebener Verfahrensschritt erkennbar.

Die Sanktion gegen die junge Aussiedlerin FX4-1 wurde oben (vgl. 6.4.2) ausführlich dargestellt. In rechtlicher Hinsicht ist dabei bemerkenswert, dass die Vermittlerin MX2 zu Beginn des Gesprächs ihre Entscheidung mitteilt: „Ja, 3 Monate und äh 100 Prozent.“ [FX4-1 G3, 10.] Aufklärungen, Belehrungen und Erörterungen schließen sich an. Dabei bringt die Adressatin Einwände gegen die Maßnahme vor, erläutert ihr Verhalten und verweist auf eine Krankschreibung, wegen derer sie nicht mit einer Kündigung gerechnet habe. Zu einem späteren Zeitpunkt im Gespräch wird die Sanktion formal ausgesprochen, ohne dass die Vermittlerin die von der Adressatin genannten Gründe erkennbar in deren Erklärung berücksichtigt.

So, jetzt muss ich noch diese Erklärung grade aufnehmen. Das müssen Sie mir grad noch mal unterschreiben. Muss ich halt schriftlich von Ihnen haben, ne, von der [Maßnahme]. [FX4-1 liest, ca. 1 Min.] Wie kommen Sie denn jetzt klar, wenn diese Kürzung in Kraft tritt, also, das wird ja jetzt nicht sofort passieren. [FX4-1 G3, 556 – 560]

Der arbeitslose junge Maler und angehende Vater FY3-1 erhält eine 100%-Sanktion, weil er einen Vorstellungstermin bei einem Arbeitgeber versäumt hat. In zwei Vorsprachen erklärt er hierzu, er wisse nichts von diesem Stellenangebot. Seine Vermittlerin bietet ihm eine letzte Möglichkeit, über seine Telefonrechnung den Bewerbungsnachweis zu führen.

27 „Bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, ist diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.“ (§ 24 Abs. 1 SGB X.)

- MY6: Denn wenn Sie sich da vorgestellt haben, sich da wirklich gemeldet haben, dann muss- muss es ja auf der Abrechnung mit drauf sein.
- FY3-1: Ja muss mit drauf sein, ja.
- MY6: Ne? (...) Ok, bis wann?
- FY3-1: Und is es (.) ich ja aber ich weiß nich, wann (.) äh kam die Rechnung, is die denn schon da? Ich weiß es nich.
- MY6: Also die für Januar is die ich geb Ihnen Zeit bis (.) zum 15.3. (.)
- FY3-1: Ja, da ...
- MY6: Ja?
- FY3-1: Bis dahin muss es ja da sein (lächelt). Oder [beide reden in einander] ich weiß es nich.
- MY6: Dann noch mal anfordern bei der Telekom. (...) Ansonsten muss hier über (.) über [xx] entscheiden. (..)
- FY3-1: Ja, aber ich ich [xxx] ich, ich versteh das nich. Als ich na ja, gut.
- [FY3-1 G2, 74 – 86]

Da der Adressat sich bis zu dem Termin nicht meldet und den Nachweis nicht erbringt, wird die Sanktion ohne weitere Rücksprache verhängt, dem Adressaten schriftlich mitgeteilt und der Leistungsabteilung zur Ausführung übergeben.

6.4.6 Fall oder fallbeteiligt – die Bedarfsgemeinschaft?

Der Bedarfsgemeinschaft (BG) kommt im SGB II größere Bedeutung zu als in früheren Leistungsgesetzen, etwa dem BSHG. Sie gibt nicht nur den Ausschlag bei der Überprüfung der Hilfebedürftigkeit, sondern sie wird bereits in § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB II als Adressatin des Aktivierungsprozesses genannt. In § 14 Satz 2 SGB II wird näher bestimmt, dass die persönliche Ansprechpartnerin „für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden“ benannt werden soll. Deshalb kann die EinV auch Regelungen für Mitglieder der BG enthalten (§ 15 Abs. 2). Schließlich formuliert § 38 SGB II eine „Vertretungsfiktion“: „Soweit Anhaltspunkte nicht entgegenstehen“, sei zu vermuten, dass die Person, die SGB-II-Leistungen beantragt, diese Leistungen für die BG entgegennehmen kann.

Wertet man die beobachteten Fälle unter dieser Fragestellung aus, so sind zunächst zwei Konstellationen zu unterscheiden: BG junger Erwachsener und BG von Paaren und Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern. Dieser Abschnitt beschäftigt sich vor allem mit den Familien-BG, in denen sich die Frage der Kinderbetreuung und des Verdienermodells stellte.

BG junger Erwachsener

In X und Y bildeten die beobachteten Unter-25-Jährigen nach der im Projektzeitraum gültigen Rechtslage auch dann eine eigene BG, wenn sie noch im Haushalt der Eltern wohnten.²⁸ Es ist

28 Mit der Änderung von § 7 Abs. 3 Nr. 2 SGB II, die am 1. Juli 2006 in Kraft trat, zählten sie wieder zur BG der Eltern.

nachvollziehbar, dass im u25-Bereich die Fallbearbeitung stark auf die jungen Erwachsenen als Einzelpersonen ausgerichtet ist. Auch in diesen Fällen war die Haushaltsgemeinschaft oder die Familie direkt oder indirekt in die Fallbearbeitung einbezogen. FY3-1 soll eine Bewerbung über die häusliche Telefonrechnung nachweisen („macht Muddi“, FY3-1 G2, 69), und nachdem seine Regelleistung um 100% gekürzt ist, erkundigt sich seine Mutter telefonisch bei der Vermittlerin (MY6) nach Lebensmittelgutscheinen. FX4-1, die eine eigene Wohnung hat, hofft die 100%-Sanktion mit Hilfe ihrer Familie zu bewältigen („meine Mutter kriegt das hin“, FX4-1 G3, 600). Die Eltern von FY2-1 sprechen „hitzig“ in der ARGE Y vor, um zu erreichen, dass sie für ein Praktikum bei einem bayrischen Reiseunternehmen von ihrem Zusatzjob freigestellt wird; dabei wird der Vater aus dem Zimmer gewiesen. Doch in all diesen Fällen ist zwischen Fachkräften und Adressatinnen unstrittig, dass es um die Arbeitsmarktintegration der Jugendlichen geht.

Bei dem Jugendlichen FY13-1 liegt der Fall anders. Der Adressat wird auf Drängen seiner Mutter ins Fallmanagement übergeleitet, ist aber während des Beobachtungszeitraums krankgeschrieben. Nur die Mutter, die selbst als „Aufstockerin“ in der ARGE Y kein „Aktivierungsfall“ ist, steht in regelmäßigem Kontakt mit dem Fallmanager.

In der ARGE X war eine Mutter (FX8-1) in die Beobachtung einbezogen, die in Haushaltsgemeinschaft mit ihrem unter-25-jährigen Sohn lebte; dieser hatte eine eigene persönliche Ansprechpartnerin. In diesem Fall stufte die Leistungssachbearbeitung die Kosten der Unterkunft für beide als unangemessen ein und erzwang eine (gemeinsame oder getrennte) Wohnungssuche. Die Intervention des Fallmanagements konnte sich aber hier nur auf die Adressatin FX8-1 beziehen.

BG von Familien mit Kindern

In Bedarfsgemeinschaften mit erwerbsfähigen Paaren und minderjährigen Kindern ist nicht von vornherein klar, wer wozu „aktiviert“ werden soll. In diesen Fällen entscheiden sich Arbeitskraftangebot und Kinderbetreuung im Haushaltszusammenhang, und beides ist von unmittelbarer Bedeutung für die Fallbearbeitung.

An den beiden Standorten X und Z, an denen solche Fälle in die Beobachtung einbezogen waren²⁹, wurden dem Fall- oder Vermittlungsmanagement zunächst Einzelpersonen zugeordnet, ohne die BG zu berücksichtigen (vgl. oben: Kapitel 3). Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen einer BG hatten daher unter Umständen unterschiedliche Ansprechpersonen. So weit be-

29 Aus den im 4. Kapitel erläuterten Gründen kamen die Beobachtungsfälle ohne vorherige Kenntnis der Verhältnisse in der Bedarfsgemeinschaft zustande.

obachtet, unterschied sich die weitere Bearbeitung dieser Fälle in X und Z: Während in X fast ausschließlich am Einzelfall gearbeitet wurde und die BG eher „diagnostisch“ in den Blick kam, wurde in Z die BG stärker einbezogen.

Die Vorgehensweise in X kann am Fall des libanesischen Langzeitarbeitslosen FX6-1 nachvollzogen werden. Er bildet mit seiner Frau und drei kleinen Kindern die Bedarfsgemeinschaft. In der ersten Vorsprache wird das Thema BG mit folgender Sequenz ‚gestreift‘:

MX3: (.) Hm. Sie haben 2 Kinder, ne?

FX6-1: 3 Kinder.

MX3: 3 Kinder. (.) [Name] ist Ihre

FX6-1: Frau.

MX3: Ehefrau, ne? Ja. Dann geb ich Ihnen das einmal zurück. (.) So (.) Ihr jüngstes Kind ist grade ein Jahr, ne, Ihre Frau noch viel mit beschäftigt.

FX6-1: Ja.

MX3: Hm. Hm. Okay. (.) Ja, weil ich Fallmanagement bin, habe ich immer auch die Aufgabe, erst einige Fragen zu stellen, die noch nicht direkt mit Berufstätigkeit zu tun haben.

FX6-1: Kein Problem.

[FX6 G1, 83 – 94]

Für die Fallmanagerin scheint klar, dass eine Person durch die Kinderbetreuung zur Zeit der Vermittlung in Arbeit nicht zur Verfügung steht, und dass dies die Ehefrau ist. Weiterhin geht sie davon aus, dass die Kinderbetreuung auf diese Weise gesichert ist und FX6-1 voll verfügbar ist. Bei einem späteren Interview mit der zuständigen Leistungssachbearbeiterin (MX4) zeigt sich, dass die BG FX6 inzwischen durch den Einzug der Eltern von FX6-1 Teil einer Haushaltsgemeinschaft geworden ist. Dies hat die „passive Leisterin“ zufällig festgestellt und leistungsrechtlich bearbeitet: „Dadurch, dass die Miete im Endeffekt durch zwei Leute mehr geteilt werden musste, weil die Eltern zugezogen sind, habe ich das den Eltern einfach nicht ausgezahlt.“ [MX4 I, 51 – 54.] Die Frage, ob die beengte Wohnsituation dem Fallmanagement mitzuteilen wären, stellt sich für sie nicht.

MX4: Genau. Die bilden eine eigene Bedarfsgemeinschaft. Bilden aber zusammen mit der Familie FX6 eine Haushaltsgemeinschaft.

H: #Mhm.#

MX4: weil sie sich halt eine Wohnung teilen.

H: Ist die denn groß genug nach Ihrer Einschätzung für die ganze Familie?

MX4: Das weiß ich gar nicht, wenn ich ehrlich bin. Mal gucken, wie viel qm die haben. 92 qm. Und die sind dann zu siebt. Ja. ich denke mal, also das wird da eh nur übergangsweise sein, bis die Eltern was Eigenes haben, gehe ich mal stark von aus. Das ist schon OK. Also darum kümmern wir uns auch nicht. Also, wenn die meinen, sie müssten sich auch zu siebt auf 50 qm quetschen, ist es uns auch recht!

[MX4 I, 59 –72]

Im Fall des Kraftfahrers FX3-1 erfährt die Fallmanagerin MX3 im Erstgespräch, dass dessen Lebensgefährtin (FX3-2) in Teilzeit erwerbstätig ist, weil der Adressat die wechselnden Ein-

kommen seiner Partnerin erwähnt. Von FX3-1 erwartet sie eine Vollzeitbeschäftigung. Er wünscht sich Arbeitszeiten, die es ihm ermöglichen, seine Frau nachmittags „halt ein bisschen (zu) unterstützen“, erwähnt aber auch Betreuungsmöglichkeiten durch die Schwiegereltern.

FX3-1: Dann wäre es ratsam, wenn ich einen Arbeitsplatz hätte, wo die irgendwo so ein bisschen, aber wirklich so ein bisschen nur, ein bisschen so an die Arbeitszeiten meiner Frau angelehnt würden. Entweder gleichzeitig, weil die Kinder kann ich bei meinen Schwiegereltern unterbringen in der Zeit vormittags. Das ist also nicht das Problem, aber das geht halt nur vormittags. Und da meine Frau eben bei der Post arbeitet, ist es nicht unbedingt gerade leicht für sie, wenn sie dann nach Hause kommt und dann hat sie gleich das Theater weiter. Da will ich sie da schon halt ein bisschen unterstützen, sprich, das heißt, Papa nachmittags, also normal halt.

MX3: Sie sollten

FX3-1: Schicht geht, da würde es kein Problem sein. Nur, wenn ich jetze Sonntag abends raus fahre und Samstag früh erst wieder nach Hause komme, das ist also nicht unbedingt ratsam.

MX3: OK, ich verstehe das. Ehm. Ich muss nur eins noch mal sagen, Sie müssen Vollzeit zur Verfügung stehen natürlich auch, ne. Weil's #keine Gründe gibt#

[FX3-1 G1, 363 – 380]

Im Nachgespräch erklärt die Fallmanagerin, sie wolle sich auch noch mal angucken, „in welcher Situation seine Ehefrau ist“ und wer ihre Ansprechperson ist [FX3-1 G1N1, 125 – 132]. Doch erst als FX3-1 im dritten Gespräch seine Nichtteilnahme an der Einführungsveranstaltung der Schuldnerberatung mit fehlender Kinderbetreuung begründet, gerät die BG wieder in den Blick. Die Information ist für sie „so'n Alarmzeichen“. „Ich muss mich noch mal auch nach Aktenlage kundig machen, wie alt sind die Kinder? Wie sind die betreut? Was passiert, wenn er jetzt Arbeit aufnimmt? Sind die wirklich versorgt?“ [FX3-1 G3N1, 88 – 91]

Im Interview mit FX3-1 und FX3-2 wird deutlich, dass FX3-2, weil in Teilzeit erwerbstätig, bei der ARGE keine eigene Ansprechperson hat und dass die Schwiegereltern ihre Bereitschaft, sich um die Kinder zu kümmern, an die Bedingung knüpfen, dass FX3-1 einen festen Arbeitsplatz hat. Und weil das Paar kürzlich umgezogen ist, müssen die beiden Kinder noch mindestens ein Jahr auf einen Kindergartenplatz warten.

In Z dagegen wurde in zwei Fällen der Versuch beobachtet, die BG in die Fallbearbeitung einzubeziehen. Im Erstgespräch mit der ehemals selbständigen Gastwirtin und Mutter FZ2-1, die in eingetragener Partnerschaft mit ihrer Frau FZ2-2 und vier Kindern im gemeinsamen Haushalt lebt, erfährt die Vermittlerin (MZ2), die Adressatin sei wegen der Kinderbetreuung und einer geringfügigen Erwerbstätigkeit der Partnerin nur halbtags verfügbar. Bereits im Nachgespräch äußert die Vermittlerin ihre Vermutung, dass in der Partnerschaft eine klassische Rollenverteilung existiere, und überlegt, die Partnerin zur nächsten Vorsprache mit einzuladen. Zur zweiten Vorsprache bringt FZ2-1 von sich aus die Lebensgefährtin mit, die berichtet, sie hoffe, demnächst bei ihrem Busunternehmen auf eine vollzeitnahe Stelle zu kom-

men. Die Vermittlerin spricht erneut die Rollenverteilung und die Möglichkeit einer Tagesmutter an. Es kommt zu einer längeren Erörterung darüber, ob FZ2-2 bis mittags arbeiten könnte, damit ihre Partnerin FZ2-1 eine Chance auf Teilzeitarbeit und Halbtagsausbildung hat, und ob eine Tagesmutter mit dem Sohn von FZ2-2 zurecht käme. MZ2 erklärt, sie sehe sonst „die Gefahr, dass Ihre Partnerin dabei erst mal auf der Strecke bleibt“ [FZ2-2 G2, 628f.]. In diesem Zusammenhang schlägt die Vermittlerin ein gemeinsames Gespräch beider Adressatinnen und ihrer Vermittlerinnen vor: „Unter Umständen kommen wir dann einfach zu dem Ergebnis, das nächste mal vielleicht gemeinsam die Termine zu machen, und Sie nicht immer zu meiner Kollegin und umgedreht, dass wir das einfach mal gemeinsam betrachten.“ [FZ2-2 G2, 874 – 877.]

In der dritten Vorsprache bietet die Vermittlerin an, dass die Bedarfsgemeinschaft künftig von einer Vermittlerin betreut wird.

MZ2: Ich hatte für mich zumindest eine Sache angedacht, gerade auch, also es ist immer schwierig, wenn Partner bei zwei verschiedenen Vermittlern sind, finde ich, ne. Einfach wegen der Koordination. Ich wollte heute mit Ihnen unter anderem darüber sprechen, was Sie davon halten von der Idee, dass Sie und Ihre Partnerin bei der gleichen Vermittlerin sind. Und ich wollte mit meiner Kollegin darüber noch sprechen, aber erst mal mit Ihnen, weil ich denke, dass das gerade in der Beratung ganz wichtig ist auch miteinander dann zu gucken, also wie Sie schon sagten, man muss abwägen die Arbeitszeiten. Was ist da überhaupt machbar, in welchem Rahmen.

FZ2-1: Das ist nicht einfach.

MZ2: Und dann kann man erst gezielt gucken und Ideen miteinander entwickeln, wenn man auch weiß der Partner trägt es mit oder die Partnerin trägt es mit. Und darüber wollte ich unter anderem mit Ihnen heute sprechen.

[FZ2-1 G3, 114 – 126]

MZ2: Aber was halten Sie von der Idee, dass Sie beide bei dergleichen Vermittlerin sind?

FZ2-1: Ja, kommt drauf an, bei wem von Ihnen beiden dann.

[Lachen beide.]

MZ2: Haben Sie denn Frau [MZ1] schon mal kennen gelernt?

FZ2-1: Ja, ja.

MZ2: Und könnten Sie sich vorstellen, dass sie...?

FZ2-1: Nein.

MZ2: Nein. Das möchten Sie nicht?

FZ2-1: Mmh [verneinend].

MZ2: Das heißt, wenn es so wäre, dass Sie beide bei mir in der Beratung wären, dann wären Sie damit einverstanden, aber andersrum nicht.

FZ2-1: Genau.

[FZ2-2 G3, 135 – 147]

Allerdings zeigt das spätere Interview mit den beiden Adressatinnen, dass die Vermittlerin für ihren Versuch, die Rollenverteilung des Paares in die Fallbearbeitung einzubeziehen, (noch) kein Mandat hat. FZ2-1 und ihrer Partnerin erschien das übergriffig, sie lehnen eine gemeinsame Betreuung deshalb auch ab (vgl. 6.4.3).

Auch im Fall des nigerianischen Asylbewerbers FZ4-1 wird im Verlauf der Fallbearbeitung die junge Familie einbezogen. In der *Datensammlung* erfährt der Vermittler (MZ4), dass die Partnerin des Adressaten (FZ4-2) ihr Studium abgeschlossen hat und Arbeit sucht, und dass die gemeinsame dreijährige Tochter in den Kindergarten geht. Im Nachgespräch erklärt MZ4, er müsse klären, wie sinnvoll es sei, für FZ4-1 eine Stelle zu suchen. „Da ist zunächst die Sprache, dann die ungeklärte Frage in der Kinderbetreuung der Tochter, wer von den beiden überhaupt in Vollzeit zur Verfügung stehen könnte – da müsste eine Absprache in der Familie erfolgen.“ [FZ4-1 G1N2, 41 – 43.] In der vierten Vorsprache führt MZ4 eine Fallkonferenz herbei: Am Gespräch nehmen das Paar und ihre Tochter sowie MZ4 und die für die Partnerin zuständige Vermittlerin MZ9 teil. Dabei erklärt FZ4-2, dass sie und ihr Partner eine Vollzeitarbeit suchen, soweit die Kinderbetreuung das ermöglicht. Der Vermittler schlägt FZ4-1 eine Orientierungsmaßnahme in Teilzeit nachmittags vor. Später stellt sich heraus, dass FZ4-2 sich auf eine Stellenzusage in einer anderen Stadt verlassen hat und Wohnung und Kindergartenplatz bereits gekündigt hat. Dieser Fall endet wenig später mit dem Wegzug der Familie.

In den Gesprächen mit den Fachkräften ergeben sich Argumente für und gegen die Einbeziehung der Bedarfsgemeinschaft. Die Vermittlerin MX2 erklärt, bei zwei arbeitslosen Erwerbsfähigen gebe die ARGE vor, sich schwerpunktmäßig um „die vermittlungsfähigste Person“ zu kümmern. Sie schildert am Fall einer Migrantenfamilie, dass sie dabei mit dem Verdiennermodell oder der Rollenverteilung im Haushalt in Konflikt gerät.

Der ist, seine Deutschkenntnisse sind zu schlecht und er hat auch n etwas problematisches Auftreten. Sie ist hier aber entweder geboren, weiß ich jetzt nicht mehr ausm Kopf, oder ist zumindest schon von klein auf hier. Spricht sehr viel besser Deutsch als er, ist vom ganzen Auftreten her ne sehr erwachsene und vernünftige Frau, also die seh ich viel eher aufm Arbeitsmarkt. Aber dann sagt der natürlich: Ich bin der Mann, ich muss für die Familie sorgen! Und die haben halt Kinder unter drei und im Grunde müsste ich sagen: Wissen Sie was, das spielt keine Rolle! Sie kann ich nicht vermitteln, jetzt kümmern Sie sich mal um die Kinder und Ihre Frau muss arbeiten gehen! [MX2 I, 436 – 442]

Die Fallmanagerin MZ7 berichtet, in ihrem Team achte man darauf, „dass wir möglichst nicht zwei aus einer Bedarfsgemeinschaft beraten, weil wir auch finden, dass das eigentlich einfacher ist, wenn man das getrennt voneinander macht“ [MZ7 I, 566 – 573]. Damit könne, findet MZ7, auch vermieden werden, dass Fachkräfte gegeneinander „ausgespielt“ werden. Die Vermittlerin MZ1 fragt zwar „immer, was die andere Person macht“, doch für sie hängt es vom Einzelfall ab, ob die BG gemeinsam betreut werden soll.

Manchmal möchte ich eigentlich nicht eine ganze Bedarfsgemeinschaft haben, weil man doch von unterschiedlichen Seiten auch unterschiedlich die Bedarfsgemeinschaft bearbeiten kann. Ich hätte manchmal das Gefühl, es ist ganz gut, wenn z. B. der Mann von einem von unseren Vermittlern betreut wird, weil das jemand ist, der vielleicht sehr stark Druck auf die Ehefrau

ausübt nach dem Motto: bleib doch zu Hause. Und ich möchte auch gerne die Frau, ohne den Mann im Nacken zu haben, aktivieren. [MZ1 I, 520 – 531]

In anderen Fällen dagegen wünscht sie sich ein „enges Netzwerk dann ... um die Bedarfsgemeinschaft herum“, gerade damit die Fachkräfte nicht gegeneinander ausgespielt werden:

Ich denke, da wäre es dann jetzt auch gut, das mal zusammenzuführen: Sie haben doch bei mir im Gespräch so und so gesagt. Also, sie auch damit zu konfrontieren. Insofern ist es manchmal auch sinnvoll, die Bedarfsgemeinschaften zusammenzuholen. [MZ1 I, 567 – 569.]

7. Zwischenbilanz und Ausblick

Die hier vorgelegte Konzeptstudie verfolgte im Wesentlichen zwei Ziele. Zum einen ging es darum, im Sinne einer Exploration zu klären, was in der bisherigen „black box“ der Leistungsprozesse im SGB II alles geschieht: Wie verläuft die Fallbearbeitung? Wie weit und wie wird dabei das Versprechen einer neuen sozialen Dienstleistung eingelöst? Welche Probleme sind erkennbar und inwieweit wirken örtliche (Organisations-)Kulturen und objektiv unterschiedliche Gegebenheiten (z.B. Arbeitsmarktverfassung) differenzierend auf die Ausgestaltung der Leistungsprozesse? Zum anderen galt es methodisch zu klären, was das Instrument der Fallbeobachtung zur Untersuchung dieser Fragen leistet und wie dieses Instrument weiterentwickeln ist, damit sich stärker gesicherte Befunde ergeben und ein möglichst vollständiges Bild dieser neuen sozialen Dienstleistung entsteht.

Der Schwerpunkt dieses abschließenden Berichtskapitels liegt auf den methodischen Empfehlungen, nicht auf den Aussagen zum Profil der neuen Leistungsprozesse im SGB II. Mehr wäre im Rahmen einer empirischen Erhebung von Januar bis Anfang Juni 2006 an drei Standorten nicht vertretbar. Dass dieser Bericht im Folgenden überhaupt inhaltliche Hypothesen zur Fallbearbeitung präsentiert, war nur dadurch möglich, dass der Auftraggeber eine großzügige Nachfrist einräumte und das Beobachtungsteam eine durch das Finanzvolumen nicht abgedeckte Mehrleistung erbrachte. Die Hypothesen zu wichtigen Aspekten und Problemen der Fallbearbeitung, wie sie uns in der konkreten Empirie entgegentraten, bleiben vorläufig, und von den möglichen Variationen externer Bedingungen, organisationaler Lösungen und individueller Lebenslagen wurde nur ein Ausschnitt erfasst. Fragt man nach der Reichweite der Befunde, so muss die Entscheidung gegen vorschnelle Vereindeutigungen im Sinne „steiler Thesen“ ausfallen.

Zwar stand in dieser Studie die Fallbearbeitung im Mittelpunkt, doch durchzieht die empirisch „schmale“ - Literatur zum Charakter der neuen sozialen Dienstleistungen wie ein roter Pfaden die Annahme, dass Differenzen in der örtlichen Organisation, d.h. in den spezifischen Geschäftsmodellen der Träger, die Qualität der Dienstleistungen wesentlich bestimmen und Problemlagen und -lösungen hierauf zurückzuführen sind. Um dieser Diskussion Rechnung zu tragen, sollte über Organisationserhebungen (vgl. Kapitel 3) und deren Ergebnisse kontrolliert werden, inwieweit solche Setting-Merkmale differenzierend oder vereinheitlichend auf die Fallbearbeitung wirken. Daher wird auf den folgenden Seiten zunächst versucht, die Ergebnisse der Organisationserhebung zu bewerten (7.1.). Hieran schließen sich erste, noch fragmentarische Hypothesen und begründete Fragestellungen an (7.2), die sich

aus der Analyse von Interaktionen ergeben. Das Beobachtungsmaterial hierzu wurde in den Kapiteln 5 und 6 präsentiert haben. Im Anschluss daran werden methodische Überlegungen zum Forschungsdesign einer größeren Folgestudie angestellt (7.3.)

7.1 Das Setting der Fallbearbeitung: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Da in dieser Studie – wie oben ausgeführt -die Fallbearbeitung im Mittelpunkt der Untersuchung steht, sollen die Organisationsbeschreibungen vor allem kontrollieren helfen, ob unterschiedliche Setting-Bedingungen zur Differenzierung der beobachteten Leistungsprozesse beitragen oder ob Gemeinsamkeiten des Settings vereinheitlichend auf die neuen Dienstleistungen nach SGB II wirkten. Im Folgenden wird zusammenfassend zu bewerten versucht, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede sich bei der Umsetzung der drei zentralen gesetzlichen Vorgaben – Aktivierung, Eingliederungsvereinbarung und Eingliederungsleistungen – in den drei Organisationseinheiten X, Y und Z zeigten.

7.1.1 Gemeinsamkeiten

Die auffälligste Gemeinsamkeit der drei Geschäftsmodelle in X, Y und Z liegt sicher in der strikten Trennung von Leistungssachbearbeitung und Aktivierung. Dass die Adressatinnen somit zwei Ansprechpersonen haben, dürfte zwar bundesweit für die Mehrzahl der SGB-II-Träger gelten, jedoch gibt es auch andere organisatorische Lösungen, etwa die integrierte Leistungssachbearbeitung in Teams aus „Leistung, Fallmanagement und Vermittlung“ (bp:k 2006: 90)¹ Aus dem Projekt „Fallmanagement unter Hartz IV“ wird berichtet (Kolbe 2006), dass in einigen der dort beobachteten Organisationseinheiten die Fachkräfte der Vermittlung bzw. des Fallmanagements Leistungsberatung nicht so strikt verwiesen wie in X, Y und Z.

Auch bei den Aktivierungsleistungen setzen alle drei Organisationen eher auf Aufgabenteilung als auf Aufgabenintegration bei einer „umfassend zuständigen Fachkraft“ (bp:k 2006: 89). Die Fallbearbeitung wird zum einen durch Verfahren der „Kundensegmentierung“², zum anderen durch die Unterscheidung von Vermittlung und Fallmanagement ausdifferenziert. Bei X, Y und Z handelt es sich also um verschiedene Varianten eines „spezialisierten“ Organisationsansatzes im Sinne von Reis (2005a).³

-
- 1 Diese Lösungen wären im Rahmen eines größeren Samples sicher zu berücksichtigen. Hesse (2006: Folie 53) ermittelt für den Landkreistag, dass immerhin 35% der SGB-II-Träger die Funktion des „persönlichen Ansprechpartners“ der Leistungssachbearbeitung zuordnen.
 - 2 Nach Hesse (2006: Folie 55) differenzieren 39% der SGB-II-Träger Zielgruppen nach „Kundenmerkmalen“, 13% nach der Marktnähe, 38% nach beiden Kriterien. Demnach würden bis zu 10% der Träger ganz auf „Kundensegmentierung“ verzichten.
 - 3 Auch in dieser Hinsicht ist bei einem größeren Sample, das mehr Organisationseinheiten einbezieht, mit anderen Organisationsbedingungen zu rechnen als in den drei Standorten. Nach der Agenturbefragung von

Jedoch enden die Gemeinsamkeiten der drei beobachteten Träger damit, dass sie überhaupt Verfahren der Segmentierung verwenden und zwischen Fallmanagement von Vermittlung unterscheiden: Sie segmentieren unterschiedlich tief und messen dieser Unterscheidung im Leistungsprozess mehr oder weniger Bedeutung bei.

Alle drei Organisationen beauftragen Dritte mit Teilaufgaben der Vermittlung und Aktivierung. Die Vermittlung in Maßnahmen ist für die Fachkräfte in X, Y und Z eine wichtige Möglichkeit, um die Arbeitsbelastung, die sich aus ihrem Fallbestand ergibt, auf ein für sie handhabbares Maß zu reduzieren. Insbesondere das Profiling wird an allen drei Standorten fallweise über Maßnahmen mit entsprechenden Leistungsanteilen an Dritte vergeben; lediglich X hatte in der Aufbauphase externes Profiling als Standardverfahren erprobt, war aber zum Zeitpunkt der Beobachtung zu einer einzelfallbezogenen Einschaltung Dritter übergegangen.

7.1.2 Unterschiede

Unterschiedlich stellen sich in X, Y und Z sowohl die objektiven Gegebenheiten als auch die örtlichen „Kulturen“, „handlungsleitenden Muster“ (Kolbe 2006) oder „Regimes“ der Fallbearbeitung dar.

Objektive Gegebenheiten

Bei den objektiven Gegebenheiten sind zunächst die Größenunterschiede zu nennen. Die ARGE X betreute mehr Bedarfsgemeinschaften als Y und Z zusammen. Die Organisationseinheit Y kann als kleine Nebenstelle nicht voll mit den beiden größeren Organisationen X und Z verglichen werden. Nicht nur sind die Arbeitsabläufe in Y für Fachkräfte wie für Adressatinnen wesentlich überschaubarer, auch die Betreuungsrelationen scheinen – bei allen

WZB/infas (2005: 512 f.) hatten zwar zwei Drittel der ARGEn ein Fallmanagement entsprechend dem BA-Konzept als speziellen Aufgabenbereich für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit multiplen Vermittlungsmöglichkeiten organisiert, doch betrachtete immerhin ein Drittel Fallmanagement als umfassendes Organisationsprinzip, d.h. als ganzheitliche Aufgabe des persönlichen Ansprechpartners. (Im Bereich u25 hatten acht von zehn ARGEn ein spezielles Fallmanagement geschaffen.) Ein Teil der privatrechtlich verfassten ARGEn schien beide Organisationsformen zu kombinieren, was den Organisationsbedingungen von Z entspräche. Dagegen weisen nach der aktuelleren Erhebung für den Landkreistag, die auch Optionskommunen einschließt, nur 24% der Träger Fallmanagement als eigene Organisationseinheiten aus (Hesse 2006: Folie 54). Ein Jahr später, auf einer bundesweiten Fachtagung der SGB-II-Träger im Mai 2006, erwies sich die Frage nach dem Grad der Arbeitsteilung bei der Ausgestaltung der Leistungsprozesse als weiterhin „strittig“: Ein Teil der SGB-II-Träger setzt offenbar weiter auf eine „Integration nahezu aller Funktionen mit Ausnahme des Arbeitgeberservice bei einer Fachkraft“ (bp:k 2006: 90). Auch die ersten Befunde aus dem Untersuchungsfeld 1 der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II weisen in diese Richtung. Nach der in 2006 durchgeführten Organisationserhebung zeigen sich zwischen den befragten 390 Trägern erhebliche Diskrepanzen: Bei 32% der ARGEn und bei 83% der zugelassenen kommunalen Träger wird ein generalisierter Fallmanagement-Ansatz verfolgt (IAW 2006:7).

Unsicherheiten, mit denen die genannten Zahlen behaftet sind – in Y deutlich günstiger als in den größeren Organisationseinheiten X und Z. Der Einzugsbereich von X ist städtisch geprägt, während es sich bei Z um eine kleinere Großstadt mit ländlichem Umland und bei Y um einen ländlichen Raum handelt. Dies hat Auswirkungen auf die Verfügbarkeit von Maßnahmen und auf die Trägerlandschaft. Rücksichtnahme auf die Mobilitätsprobleme im ländlichen Raum gehört zu den Besonderheiten der Fallbearbeitung in Y (Anfahrtzeiten, Abholdienste in Maßnahmen).

Schließlich und vor allem agiert die ARGE Y in einem fast völlig verschlossenen ostdeutschen Arbeitsmarkt, in dem offene Stellen praktisch nur überregional nachgewiesen werden können und die Fachkräfte, nach Erfolgen befragt, auf Vermittlungen ins europäische Ausland hinweisen.⁴ Dagegen gelingt es der ARGE X und der Kommune Z durchaus, in einem gewissen Umfang Stellen für ihren Fallbestand zu akquirieren.

„Regime“ der Organisationseinheiten

In den Organisationsbeschreibungen zeigen sich unterscheidbare Profile organisatorischer „Kulturen“ oder „Regime“, die sich sowohl aus förmlichen Organisationsregeln wie aus informellen, „mikropolitischen“ (Kolbe 2006) Traditionen, Routinen und Übereinkünften der Fachkräfte speisen.

- *Qualifikation*: Die Fachkräfte bringen an den drei Standorten unterschiedliche Qualifikationen mit und wurden unterschiedlich intensiv weiter qualifiziert. In X dürfte die längere berufsbegleitende Fortbildung vereinheitlichend auf die Fallbearbeitung wirken, d.h. die Fachkräfte teilen einen Grundvorrat an Vorstellungen von ihrer Aufgabe. In Y und Z kommen eher die aus früheren Tätigkeiten mitgebrachten Qualifikationen und beruflichen Orientierungen der Fachkräfte zum Tragen.
- *Arbeitgeberservice*: Die ARGE X und die kommunale Beschäftigungsförderung Y haben einen eigenen Arbeitgeberservice aufgebaut, die ARGE Y nutzt vor allem den Arbeitgeberservice der Agentur und den virtuellen Arbeitsmarkt.⁵ In Verbindung mit den unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen hat dies zur Folge, dass örtliche Stellenangebote in X und Z eher in der Fallbearbeitung präsent sind als in Y. In Z kommt hinzu, dass die Vermittlungsteams an der Branchenstruktur des regionalen Arbeitsmarkts ausgerichtet

4 Hesse (2006: Folie 70) ermittelt für den Landkreistag, dass in drei ostdeutschen Bundesländern das überregionale Stellenangebot von entscheidender Bedeutung (80% bis 100%) für die Vermittlungstätigkeit ist. Dagegen bezeichnen zwei ostdeutsche Bundesländer seine Bedeutung eher als gering.

5 Nach Hesse (2006: Folie 54) haben bundesweit 52% der SGB-II-Träger einen eigenen Arbeitgeberservice; 41% haben die Stellenakquise organisatorisch ausdifferenziert.

sind. Allerdings könnte man aus den beobachteten Fällen (z.B. FZ3-1, vgl. Anhang B16) schließen, dass Qualifizierungsangebote in Z bundesweite Stellensuche voraussetzen.

- *Maßnahmeplanung und -steuerung:* Zwar nehmen an allen drei Standorten die Fachkräfte auch einzelfallübergreifende Aufgaben wahr, insbesondere im Kontakt mit Maßnahmeträgern. Doch tun sie dies unter unterschiedlichen Bedingungen. Die ARGE X hat den Zugang zu Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 und 3 SGB II weitgehend durch Kontrakte mit der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft und mit örtlichen freien Trägern abgesichert. Auch scheint hier für die Fachkräfte am ehesten die Möglichkeit zu bestehen, in der fallbezogenen Arbeit wahrgenommene Maßnahmebedarfe anzumelden. In Y stellen die Maßnahmen fast die einzige Ressource dar, mit der die Fachkräfte für „Bewegung“ im Fall sorgen können. In Z scheinen die Aktivierungsleistungen weitaus schwächer mit dem lokalen Angebot an sozialen Dienstleistungen vernetzt; der Zugang zu anderen Leistungen bleibt in stärkerem Maß der Eigeninitiative der Adressatinnen überlassen.
- *Segmentierung:* Da die Unterschiede in den Verfahren der „Kundensegmentierung“ in verschiedene Richtungen weisen, fällt es schwer, die Standorte nach dem Grad der Segmentierung zu vergleichen. In X und Z fällt die Zuordnung zu Fallmanagement oder Vermittlung früh, und sie wird kaum revidiert. In Y folgt der Übergang ins Fallmanagement in der Regel erst infolge von Problemen der Fallbearbeitung; er bleibt eher die Ausnahme, ein „letztes Mittel“, als eine Routine. Z hat von den drei Organisationseinheiten sicher das komplizierteste Verfahren der Segmentierung. Doch innerhalb der Beschäftigungsförderung folgen aus den Bedarfsgruppen kaum praktische Unterschiede in der Fallbearbeitung, so dass von unterschiedlichen Bearbeitungspfaden eigentlich nur für die drei altersgruppenspezifischen Job-Center gesprochen werden kann.
- *EinV, Sanktionen:* An allen drei Standorten ist das Bemühen erkennbar, Konflikte im Zusammenhang mit Eingliederungsvereinbarungen⁶ und Sanktionen zu minimieren; dies geschieht aber auf unterschiedlichen Wegen. Die Organisationseinheit Z fasst Sanktionen als letztes Mittel auf und ist bemüht, diese möglichst zu verhindern. Nicht zuletzt deshalb werden EinV erst spät geschlossen und nur dann, wenn dies formal zwingend ist (etwa bei der Zuweisung in Maßnahmen). In Y wird die EinV als bürokratische Routineanforderung ohne Bezug zu den Besonderheiten des Einzelfalls abgearbeitet. In X scheinen die Fachkräfte am ehesten in Übereinstimmung mit der pädagogischen Vorstellung von „Fordern und Fördern“ zu handeln: Die EinV wird gleich zu Beginn als Ergebnis einer ersten

Anamnese geschlossen. Sanktionsrisiken werden nicht vermieden, aber die Fachkräfte sind bereit, im Einzelfall von Sanktionen abzusehen, wenn ihnen die Dienstleistungsbeziehung wichtiger ist als das Prinzip.

- *Individualisierungsgrad:* In allen drei Standorten liegt die Anforderung, Fallbearbeitung am Einzelfall auszurichten (§ 14 SGB II) im Widerstreit mit Erfordernissen der Standardisierung (vgl. hierzu unten: 6.4.1). X und Z setzen zur Individualisierung der Leistung vor allem auf die persönliche Kontinuität in der Fallbearbeitung („persönliche Ansprechpartner“ nach § 14 SGB II). Diese Kontinuität wird in Y offenbar geringer bewertet. Auch wird dort beim Abschluss der EinV auf eine persönliche Anamnese verzichtet. Unterschiede im Individualisierungsgrad ergeben sich aber auch aus der unterschiedlichen Dauer von Vorsprachen (diese sind in Y im Durchschnitt um die Hälfte kürzer als in X und Z) und aus der Erreichbarkeit der Fachkräfte: Diese sind in Y fast jederzeit niederschwellig ansprechbar; man „klopft an“, wenn man gerade im Ort oder beim Amt ist. In Y und in Z wurde beobachtet, dass Adressatinnen schriftlich in Maßnahmen zugewiesen wurden, was in X offenbar nicht üblich war.
- *IT-Verfahren:* Der standardisierende und strukturierende Einfluss von IT-Verfahren und Dokumentationsanforderungen war in der Fallbearbeitung in Z noch kaum zu spüren – dies änderte sich jedoch zum Ende des Beobachtungszeitraums mit der Einführung einer marktüblichen Software.⁷

In allen drei Organisationseinheiten verbleiben den Fachkräften erhebliche Arbeitsspielräume. Die Standorte unterscheiden sich aber danach, wie und wodurch sich die Fachkräfte solche Freiräume erhalten.

- In X und Y beginnen die Ermessensspielräume in der Fallbearbeitung *nach* dem Abschluss der EinV. In Z, wo ein Organisationskonsens über die Bewertung und Nutzung dieses Instruments zu fehlen scheint, besteht der Spielraum eher darin, entscheiden zu können, wann und mit wem eine EinV abzuschließen ist.
- Da in Z Sanktionen als ultima ratio gelten, sind sie als Handlungsoption in der Fallbearbeitung kaum präsent. In X dagegen zählen sie zum pädagogischen Repertoire, in Y zu den Routinen, die Fachkräfte im Einzelfall wählen können.

6 Nach Hesse (2006: Folie 83) schließt nur eine Minderheit der SGB-II-Träger mit der großen Mehrheit der Fälle (80% und mehr) eine EinV ab, 38% der Träger dagegen nur mit ein bis zwei Fünfteln ihres Fallbestands. Tendenziell schließen Optionskommunen häufiger EinV ab als ARGEn (ebd.: Folie 95).

7 Nach der Erhebung für den Landkreistag nutzen 29% der Optionskommunen die Vermittlungssoftware comp.ASS (Hesse 2006: Folie 67).

- In Z haben die Fachkräfte kaum Einfluss darauf, wer ihnen in dem komplizierten Verfahren der „Kundensegmentierung“ zugewiesen wird. Sie nutzen aber den Spielraum, in ihrem Fallbestand „nachzusegmentieren“, d.h. nach individuellen Kriterien die Fälle auszuwählen, um die sie sich intensiver bemühen (vgl. dazu unten: 6.4.1). Dagegen scheint das „Regime“ von X und Y die formale Gleichbehandlung aller Adressatinnen höher zu bewerten.
- In Z scheint die Arbeit der einzelnen Teams und der Fachkräfte bisher weniger als in X und Y von Vorgaben durchdrungen zu sein. Dies könnte sich aber mit dem Übergang zu einem bundesweit betriebenen IT-Verfahren ändern.

Wie sich in der Erörterung zeigt, weisen diese Unterschiede in den „Regimes“ der drei SGB-II-Träger in verschiedene Richtungen, und diese Konzeptstudie mit ihrem beschränkten Sample ist noch weit davon entfernt, die Dimensionen für eine aussagekräftige Typologie von Organisationsbedingungen als Setting der Fallbearbeitung zu identifizieren und zu operationalisieren. Deutlich werden die Schwierigkeiten insbesondere dann, wenn man versucht, die Freiräume zu vergleichen und zu bewerten, die Fachkräfte bei der Fallbearbeitung haben. Diese Freiräume dürften aber letztlich darüber entscheiden, wie stark das organisatorische Setting auf das Geschehen im Einzelfall einwirkt.

7.2 Weiterführende Fragen

Mit den oben formulierten Einschränkungen ergeben sich - wie die Kapitel 5 und 6 ausweisen - Teilansichten von den neuen Leistungsprozessen im Regelkreis des SGB II, die es in der Arbeitsmarktforschung zuvor nicht gab. Und vor allem ist die Dienstleistung selbst, die Interaktion zwischen Fachkräften und Adressatinnen, in den Mittelpunkt der Forschung gerückt. „Hier entscheidet sich, was an Sozialstaat überlebt und wie gesellschaftsverträglich der Modernisierungsprozess gelingt.“ (Göckler 2006: 41.)

Bereits die Befunde aus einem sehr kurzen effektiven Beobachtungszeitraum haben das Wissen über das tatsächliche Geschehen bei der Fallbearbeitung im Regelkreis des SGB II erweitert. Weder Organisationsstudien noch Befragungen von Leitungs- und Fachkräften oder Adressatinnen vermitteln einen vergleichbar dichten Eindruck von der Zuweisung in verschiedene Pfade der Fallbearbeitung, von den Interaktionen zwischen persönlicher Ansprechpartnerin, passiver Leisterin, Adressatin und beauftragten Dritten, von ihrer Themenstruktur und ihrem zeitlichen Ablauf, vom Umgang mit dem neuen Verfahrenselement der Eingliederungsvereinbarung und mit Sanktionen. Zu vielen dieser Sachverhalte gab es bisher wenig mehr als Mutmaßungen und anekdotisches Wissen.

Sicher würde man diese Konzeptstudie überfordern, wollte man versuchen, diese Teilsichten bereits zu einem geschlossenen Bild der neuen Dienstleistung zusammenzufügen. Die gewonnenen Einblicke bleiben fragmentarisch: Die Beobachtungszeit war zu kurz, die Fallzahlen waren zu klein, wichtige organisatorische Varianten (etwa integrierte Leistungssachbearbeitung) waren nicht vertreten. Es gab zu wenig Raum, das bereits gewonnene Material auszuwerten. Die vorgestellte Auswahl an Gesprächssequenzen war darauf orientiert, Probleme und Konflikte aufzuspüren; sie malt daher möglicherweise zu dunkel und gibt nicht das ganze Bild. Vor allem aber: Eine dichte Beschreibung der neuen Dienstleistung bedarf einer breiteren fachlichen Erörterung. Der Versuch, eine arbeitsmarktnahe Dienstleistung als Interaktion zu beobachten und zu beschreiben, ist zu selten unternommen worden (vgl. oben: 2.2.1); es fehlen daher Vergleichsmaßstäbe und Anhaltspunkte: Wie unterscheidet sich der „Aktivierungsprozess“ nach SGB II von bisheriger Arbeitsberatung und -vermittlung, wie von Sozialberatung und Sachbearbeitung?

In diesem Abschnitt können daher nur besser begründete Hypothesen und Fragen für die weitere Untersuchungsarbeit stehen, und ganz sicher noch keine Empfehlungen für die Ausgestaltung der Leistungsprozesse.

Hartz IV wir – und zwar stärker als die Geschäftsmodelle

Bei allen Unterschieden in den Geschäftsmodellen oder „Regimen“ der drei beobachteten Organisationseinheiten bleibt doch der bestimmende Eindruck, dass in dem neuen Leistungssystem *eine* charakteristische Dienstleistung entsteht, eben „Fallbearbeitung nach SGB II“, die sich von anderen sozialen Dienstleistungen abhebt. Dabei überwiegen die Gemeinsamkeiten die organisatorischen und örtlichen Unterschiede. Die in Kapitel 6 höchst vorläufig identifizierten Probleme der Fallbearbeitung wurden an den einzelnen Standorten bzw. von einzelnen Fachkräften unterschiedlich bearbeitet, aber sie stellten sich überall (vgl. 6.4.): Dies gilt für

- die Anforderung, eine individualisierte Leistung bei hohen Fallzahlen zu erbringen (Standardisierungsproblem),
- die „bedingte“ Zulassung „arbeitsmarktferner“ Themen in der Fallbearbeitung (Bindung der Bearbeitung an ihre Erfordernis für eine Eingliederung in Arbeit),
- die Identifizierung von Hilfebedarf auf der Grundlage einer „Aktivierungs“-Defizitdiagnose,
- die Schwierigkeit, als persönliche Ansprechpartnerin im Kontext einer komplexen, arbeitsteiligen Dienstleistung zu handeln,

- den Umgang mit breiten Ermessensspielräumen in Beratung, Vermittlung und Fallmanagement auf der einen und den leistungsrechtlichen Konsequenzen sowie den Anforderungen von Rechtssicherheit auf der anderen Seite, sowie
- die Berücksichtigung der Bedarfs- bzw. der Haushaltsgemeinschaft in der Arbeit mit einzelnen Leistungsberechtigten.

Und auch wenn ein systematischer Vergleich nicht möglich war, schienen die Unterscheidungen zwischen Fallmanagement und Vermittlung nicht so klar, dass sie den Aufwand für „Kundensegmentierung“ gerechtfertigt hätten.

Eine durch die Beobachtung begründete Hypothese ist daher, dass vor allem strategische gesetzliche Vorgaben wie der „Aktivierungs“-Auftrag, der Nachrang der Existenzsicherung, die sanktionsbewehrte Eingliederungsvereinbarung und der Leistungskatalog nach § 16 unmittelbar die Anforderungen definieren, die von den Beteiligten bewältigt werden müssen. Eine Konsequenz für die Wirkungsforschung könnte sein, Untersuchungsprioritäten zu überdenken. Zwar müsste in weiteren Untersuchungen systematischer verglichen werden, wie Geschäftsmodelle den Durchgriff des Gesetzes auf die Fallbearbeitung beeinflussen. Und doch kommt es vor allem darauf an zu untersuchen, wie die gesetzlichen und politischen Vorgaben die allgemein gültigen Bedingungen festlegen, unter denen sich Fachkräfte und Adressatinnen begegnen.

Nicht umfassend und nicht integriert

Das Dienstleistungsversprechen eines „integrierten Systems(s) von Beratung, Betreuung und materieller Absicherung“ wurde in den beobachteten Leistungsprozessen nicht realisiert. Vielmehr erwies sich das Untersuchungsfeld als fragmentiert und segmentiert; „Aktivierung“ erschien hier als eine spezialisierte Leistung, die in strikter Arbeitsteilung zu Sachbearbeitung, Außendienst und beauftragten Dritten erbracht wurde. Dies Problem war schon für die Beobachtung schwer zu lösen: In die Untersuchung einbezogen war fast nur eine spezialisierte Teilleistung; die gesamte Dienstleistung war kaum in den Blick zu bekommen. Wie viel schwieriger ist es für die Adressatinnen, die spezialisierten Teilleistungen, die von der Sachbearbeitung, der Vermittlung oder dem Fallmanagement und von den beauftragten Dritten erbracht wurden, zu einer für ihre Problemlage sinnvollen Gesamtleistung zu integrieren?

Grenzen anerkennen

Der individualisierte „Aktivierungs“-Auftrag der Gesetzgeberin ist tendenziell unbegrenzt. Alles, was zur Eingliederung in Arbeit notwendig ist, soll geschehen – so weit es um die persönlichen Voraussetzungen der Adressatinnen geht. Einer Einwirkung auf die objektiven, ge-

sellschaftlichen Bedingungen ihrer Beschäftigungsfähigkeit stehen dagegen die engen Grenzen des Arbeitsmarkts und der Maßnahmenbudgets der Träger entgegen.

Welche Ziele kann Vermittlung oder Fallmanagement sich – und den Adressatinnen – realistischere stellen, wenn – im Durchschnitt der beobachteten Fälle – alle sechs bis acht Wochen eine Vorsprache von 40 Minuten möglich ist und der größte Teil der Leistung in dieser Zeitspanne erbracht werden muss? Was muss den Adressatinnen selbst, oder Maßnahmeträgern überlassen werden? Welcher Spielraum muss im Leistungsprozess den Arbeitsmarktkompetenzen und den Erwerbszielen zugestanden werden, welche die „Koproduzenten“, also die Arbeitsuchenden selbst einbringen?

Welches Dienstleistungsprofil?

In den beobachteten Interaktionen hatten die Beteiligten ein erhebliches Maß an Unsicherheit über das Themen- und Leistungsspektrum der Dienstleistung zu bewältigen. Welche Themen haben hier Platz? Welche gehören zum gesetzlich vorgegebenen „Aktivierungs“-Auftrag mit seiner hierarchischen Rollenverteilung, welche lassen sich nur mittels Umgehungslösungen – z.B. außerhalb der EinV – bearbeiten? Sollen sich die Fachkräfte auf die Zuweisung an Maßnahmeträger, auf die Übermittlung von Stellenangeboten und auf die Erfolgskontrolle beschränken, oder können sie Interaktionen der Adressatinnen mit Fallbeteiligten aktiv begleiten und koordinieren? Welchen Einfluss haben die Fachkräfte auf das vom Träger gesteuerte Maßnahmeangebot? Reichen der virtuelle Arbeitsmarkt und die zugehörigen IT-Routinen (Erstellen von Bewerberprofilen) aus, um gegenüber den Adressatinnen glaubwürdig als Vermittlungsfachkraft zu agieren? Gehört Stellenakquise und Kontakt mit zu den Aufgaben der Fachkräfte, und haben sie die Möglichkeit dazu? Lässt es sich mit der Lebenswirklichkeit im prekären Arbeitsmarktsegment vereinbaren, Arbeitsmarktintegration spezialisiert zu bearbeiten und dabei die materielle Existenzsicherung auszublenden? Wie viel Sozialarbeit und wie viel Verwaltungshandeln gehören zur Dienstleistung, und welchen Anforderungen an Rechtssicherheit hat diese zu genügen?

Woher kommt der personalisierte Auftrag?

Ein Grundproblem der beobachteten Dienstleistungen besteht darin, dass ein gesetzlicher Auftrag im Einzelfall, also personalisiert erfüllt werden muss. Die Dienstleistung Beratung und Vermittlung benötigt aber einen eigenen, persönlichen Auftrag, den nur die Adressatinnen erteilen können. Dazu gehören Entscheidungsrechte der Adressatinnen, die im Verfahren der „Aktivierung“ nur informell bestehen.

Nur in wenigen der beobachteten Fälle hätten persönliche Probleme, Haltungen resignativen Rückzugs vom Arbeitsmarkt oder unrealistische Erwerbsziele einer Arbeitsmarktintegration im Weg stehen können. In der großen Mehrzahl der Fälle verfolgten die Adressatinnen aktiv und zielstrebig eigene Ziele. In den wenigen anders gelagerten Fällen war dagegen absehbar, dass die beobachteten Personen, erfolgreich „aktiviert“, rasch an die Grenzen eines für sie verschlossenen Arbeitsmarkts stoßen würden. Was der auszuhandelnde Gegenstand der Dienstleistung ist, lässt sich also nur ausnahmsweise überhaupt sinnvoll als „Aktivierung“ beschreiben.

Zugleich hat sich gezeigt, dass die Beteiligten selbst in dem engen Rahmen, den das SGB II mit seiner einseitigen Konzentration von Sanktions- und Entscheidungsmöglichkeiten bei den Fachkräften gesetzt hat, erhebliche Spielräume für Aushandlung nutzten. Dies spricht für einen Untersuchungsansatz, der „Fallbearbeitung“ als eine Interaktion mit offenem Ausgang auffasst, die durch Gesetz und Organisation nicht vollständig determiniert wird und die durch die Träger nicht vollständig gesteuert werden kann. Erfolgreich war die Fallbearbeitung dann, wenn sich die Pläne der Fachkräfte und die der Adressatinnen nicht störten, und wenn die Adressatinnen in den ihnen angetragenen Maßnahmen und Aktivitäten eine Chance für sich sahen. Zu Misserfolgen – etwa Fehlzeiten, Maßnahmenabbrüchen – und Sanktionen kam es fast immer dann, wenn Zielkonflikte unbearbeitet blieben oder wenn die Adressatinnen sich gezwungen sahen, etwas zu tun, was entweder nicht zu ihrer Situationswahrnehmung passte oder gegen den von ihnen erinnerten Sinn getroffener Vereinbarungen verstieß.

In Fällen, in denen nach einem guten Start im Verlauf der Fallbearbeitung Ernüchterung eintrat, musste aufgrund des kurzen Projektzeitraums offen bleiben, ob zwischen den Beteiligten längerfristige „Arbeitsbündnisse“ entstehen würden. Doch zeigten sich die meisten Adressaten als starke „Koproduzenten“; in den Aushandlungsprozessen bewiesen sie oft Geschick und soziale Kompetenz. Als Hypothese für die weitere Untersuchungsarbeit ergibt sich hieraus, dass die einseitig hierarchische Rollenverteilung, die der gesetzliche „Aktivierungs“-Auftrag nach sich zieht, und die Ausgestaltung der Instrumente EinV und Sanktion die für erfolgreiche Dienstleistungen unerlässlichen Aushandlungen behindern. Insofern ist die vom Gesetzgeber in dieser Form nicht vorgesehene situative Anwendung und Ausgestaltung beider Instrumente durch die Fachkräfte nur Ausdruck des Bemühens, Raum für derartige Prozesse zu schaffen. Beide Seiten benötigen Handlungs- und Entscheidungsspielraum. Wie viel Eigenaktivität, Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Leistungsprozess den Adressatinnen eröffnet und welche Verfahren und Regeln dies begünstigen, ist vermutlich die zentrale

Forschungsfrage für die weitere Untersuchung „moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“.

7.3. Konsequenzen für das Untersuchungsdesign einer Folgestudie

7.3.1 Fallbearbeitung lässt sich beobachten

Die Konzeptstudie „Neue soziale Dienstleistungen“ war als explorative Vorstudie zu einer größeren Untersuchung konzipiert. Sie sollte klären, ob die verlaufsorientierte Beobachtung von Fallbearbeitung bei SGB-II-Trägern „im Rahmen der SGB II-Wirkungsforschung bedeutungsvolle Ergebnisse erzielt“ und wie weit die in diesem Bericht dargestellte Methode der Fallbeobachtung und die erprobten Analysekonzepte „für eine größer angelegte Untersuchung tragfähig sind“. „Auf der Grundlage dieser Ergebnisse soll ein Design für eine größere und repräsentativere Untersuchung vorgeschlagen werden.“ (IAB 2005: 2, 4.)

Der Projektverlauf hat gezeigt, dass direkte Beobachtungen von Leistungsprozessen nach SGB II im Rahmen qualitativer Forschung mit vertretbarem Aufwand grundsätzlich durchführbar sind. Schon dieses Ergebnis ist alles andere als trivial. In einer gesellschaftlichen Situation, in der das neue Leistungssystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Träger und ihr Fachpersonal sowie die Erwerbsfähigen im SGB-II-Leistungsbezug als Gegenstand politischer und öffentlicher Kontroversen unter massivem Erwartungsdruck standen, fanden sich sowohl Organisationseinheiten wie auch Fachkräfte und Leistungsberechtigte bereit, ihre Interaktionen in der Fallbearbeitung von unbeteiligten Dritten beobachten zu lassen – Interaktionen, von denen für die Adressatinnen buchstäblich die materielle Existenz abhing. Das in Kapitel 4 beschriebene Beobachtungsverfahren hat sich in der Vorstudie grundsätzlich bewährt: es liefert Ergebnisse und anonymisierte Gesprächstranskripte, die für Forschungszwecke ausgewertet und ohne Gefahr der Reidentifikation der Handelnden präsentiert werden können.

Auf den folgenden Seiten wird skizziert, wie eine größere Untersuchung angelegt sein könnte. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, wie sich die methodischen Grenzen der Vorstudie erweitern lassen und wie noch besser abgesichertes Beobachtungsmaterial erhoben werden kann.

7.3.2 Beobachtungs- und Projektzeitraum

Aus den nachstehenden Anforderungen an Beobachtung, Vor- und Nachbereitung und Auswertung ergibt sich, dass für eine größere Untersuchung eine Projektlaufzeit von 21 bis 24

Monaten angemessen wäre; wünschenswert ist ferner eine Verlängerungsoption zur Langzeitbeobachtung in einigen ausgewählten Fällen.

Beobachtungszeit

Im Rahmen der Vorstudie standen effektiv nur gut fünf Monate Beobachtungszeit zur Verfügung. Dieser Zeitraum ist zu kurz: er umfasst nicht einmal die reguläre Dauer vieler Arbeitsgelegenheiten und die Mindestgeltungsdauer einer EinV. In X wurde der Abstand zwischen Vorsprachen während der Beobachtung von vier bis acht auf acht bis 12 Wochen erweitert; wäre dies bereits die durchschnittliche Kontaktdichte gewesen, so hätten sich in vielen Fällen möglicherweise nur zwei Vorsprachen beobachten lassen.

Sicher wird bei einem Teil des SGB-II-Fallbestands bereits im ersten halben Jahr der Leistungsbezug oder die Fallbearbeitung beendet, jedoch galt dies für keinen der begleiteten Fälle. In sieben Beobachtungsfällen fiel das Ende der Beobachtung immerhin mit einem Einschnitt im Fallgeschehen zusammen. Soweit Ausbildung oder Arbeit in Aussicht war (FX1, FX2, FX5, FY2), geriet damit auch ein Ende des Leistungsbezugs in Sicht – ohne dass dies jedoch schon beobachtbar gewesen wäre. In zwei Fällen bestand der Einschnitt in einem Wegzug (FX8, FZ4), vermutlich mit weiterem Leistungsbezug an einem anderen Ort, in einem Fall in der Feststellung, dass kein Vermittlungsanspruch bestand (FZ5). In der Mehrzahl der Beobachtungsfälle jedoch reichte dieser Zeitraum gerade für den Einstieg in die Bearbeitung und für die ersten Verfahrensschritte aus. In den meisten Fällen von Z war nach fünf Monaten noch keine EinV abgeschlossen; im Fall von Y13 konnte das Ende einer krankheitsbedingten Unterbrechung in der Fallbearbeitung nicht erfasst werden.

Eine erste Schlussfolgerung aus der Vorstudie ist daher, dass eine effektive Beobachtung der Fallbearbeitung eine „Feldzeit“ von nicht unter einem Jahr erfordert. Im Verlauf eines Jahres besteht die Möglichkeit, dass alle SGB-II-typischen Verfahrenselemente auftreten: EinV, Maßnahmen, Sanktion, möglicherweise ein Wechsel von Vermittlung und Fallmanagement. Auch nach längeren Bearbeitungspausen – insbesondere durch Maßnahmen von drei oder sechs Monaten regulärer Dauer – kann die Wiederaufnahme der Fallbearbeitung beim Grundsicherungsträger beobachtet werden. Auf der Grundlage der Beziehung, die in den ersten Monaten zwischen Fachkraft und Adressatin entsteht, und der Fallsicht, die sich bei der Fachkraft herausbildet, dürften spätere Phasen der Fallbearbeitung eine andere Dynamik aufweisen als in der Vorstudie beobachtet. Solche verschiedenen Phasen lassen sich aber erst bei einer Beobachtungszeit von wenigstens einem Jahr zuverlässig unterscheiden.

Auch die Beobachtung wird nach den ersten Vorsprachen effektiver, d.h. dichter, vollständiger und informativer: Zu Fachkräften und Adressatinnen entsteht eine „Beobachtungsbezie-

hung“. (Aus dem Beziehungsaspekt der Beobachtung ergeben sich allerdings auch methodische Probleme, die im Lauf der Zeit ebenfalls zunehmen (vgl. dazu unten: 7.3.3).

Erscheint die Beobachtungszeit von einem Jahr ausreichend, um einen vollständigen Eindruck vom Leistungsprozess zu erlangen, so wäre es für die Untersuchung von Wirkungen und längerfristigen Verläufen erforderlich, Fälle auch über zwei Jahre oder länger mehr zu begleiten. Ideal wäre es daher, wenn nach einem Jahr in ausgewählten Fällen eine Option auf eine Langzeitbeobachtung bestünde. Dabei dürfte sich auch die Fragestellung der Beobachtung von Verfahren der „Aktivierung“ hin zur Dauerhaftigkeit von Ergebnissen und zur Fallbearbeitung bei Wiederauftritten im Leistungsbezug sowie bei Verfestigung prekärer Lebenslagen verlagern. (Zur Bedeutung der Längsschnittperspektive vgl. auch Leibfried/Leisering 1995.)

Vor- und Nachbereitung

Nicht nur die Beobachtungszeit, auch die Vor- und Nachbereitungszeit muss, wie die Vorstudie gezeigt hat, deutlich großzügiger bemessen werden. Damit entsteht auch der zeitliche Spielraum dafür, Beginn und Ende „gleitend“ zu gestalten.

Für die in Kapitel 4 beschriebenen Schritte zur Sicherung des Feldzugangs (Zugang zur Organisationseinheit, Gewinnung von Fachkräften und Adressatinnen für die Beobachtung) sind wenigstens zwei Monate zu veranschlagen. Trotz des Zeitdrucks, unter dem die Konzeptstudie stand, konnten diese Schritte nicht beschleunigt werden. Dass der Feldzugang für eine größere Untersuchung leichter fällt, ist nicht zu erwarten. Wie sich die Ergebnisse der Voruntersuchung auf die Teilnahmebereitschaft der SGB-II-Träger auswirkt, ist nicht vorauszusehen. Mit der Einbeziehung einer größeren Zahl von Leistungsbereichen, die aufgrund der Anforderungen an Vollständigkeit der Beobachtung (vgl. unten: 7.3.3) und planvolle Fallauswahl (vgl. unten 7.3.7) wünschenswert ist, nehmen auch die praktischen Probleme des Feldzugangs zu. Bereits in der ARGE X, die von mittlerer Größe war, hätten vier Geschäftsbereiche mit ihren z. Tl. unterschiedlichen Strukturen berücksichtigt werden müssen. Schließlich können mit der Zahl der einzubeziehenden Fachkräfte auch die Vorbehalte zunehmen, die vor Beginn einer Beobachtung auszuräumen sind.

Sollen bei der Auswahl der Beobachtungsfälle der Bearbeitungsstatus oder soziodemografische Merkmale berücksichtigt werden (was bei der Vorstudie aus Zeitgründen nur ansatzweise möglich war, für eine theoretisch fundierte Sample-Bildung jedoch unverzichtbar wäre), muss der Einstieg in die Fallbegleitung über einen Zeitraum von wenigstens vier Wochen verteilt werden. Zu berücksichtigen ist ferner, dass von der Antragstellung bis zu einem Erstgespräch in Vermittlung oder Fallmanagement weitere Wochen vergehen können, da in

der Regel zunächst Leistungsansprüche geklärt werden, Leistungsberechtigte in Fallgruppen eingestuft werden und Erstgespräche zu terminieren sind. (Diese Institutionenkontakte, Zuordnungen und leistungsrelevanten Entscheidungen sollten nach Möglichkeit bereits beobachtet werden, vgl. unten: 7.3.3.)

Aus allen diesen Gründen sollten für Vorbereitung und Anbahnung der verlaufsorientierten Fallbeobachtung ab Projektbeginn drei bis vier Monate Zeit einkalkuliert werden.

Wie die Vorstudie gleichfalls gezeigt hat, wäre es auch wünschenswert, das Beobachtungsende „gleitend“ gestalten zu können, d.h. statt eines Stichtags als Abschneidegrenze eher einen Zeitkorridor von etwa zwei Monaten für den Ausstieg aus der Beobachtung zu definieren. Dieser „Ausstiegskorridor“ würde die Möglichkeit eröffnen, den zeitversetzten Beobachtungsbeginn ebenso zu berücksichtigen wie unterschiedliche Gegebenheiten des Einzelfalls und unter Umständen einen Einschnitt im Fallgeschehen zum Endpunkt der Beobachtung zu machen, statt laufende Ereignisse mechanisch zensieren zu müssen.

Auswertungszeit

Da in der Vorstudie der Schwerpunkt auf der Erprobung der Beobachtungs- und Dokumentationsinstrumente lag, wurde fast die gesamte Projektlaufzeit nach Sicherung des Feldzugangs zur Beobachtung genutzt. Dies ging zu Lasten der Auswertung, und obwohl der Auftraggeber zur Berichterstellung eine großzügige Nachfrist einräumte, fehlte die Zeit für eine Selbstverständigung im Team über die Projektergebnisse und für eine angemessene gemeinsame Auswertung des Materials.

Die fallbezogene Beobachtung von Leistungsprozessen liefert Rohmaterial von beträchtlichem Umfang, insbesondere Gesprächstranskripte. Diese auszuwerten, dauert seine Zeit. Sicher kann in einer größeren Untersuchung ein Teil der Auswertungsarbeit parallel zur Beobachtung geleistet werden, die sich als zeitlich relativ gut planbar erwies. Auch lässt sich ein Teil des oben vorgeschlagenen Ausstiegskorridors für Auswertungsarbeit nutzen. Doch sollte das Projektteam für die Auswertung und für die Berichterstellung zu Ende der Projektlaufzeit eine vollständig beobachtungsfreie Zeit von wenigstens vier, besser sechs Monaten zur Verfügung haben (zu den inhaltlichen Anforderungen vgl. unten: 7.3.4).

7.3.3 Beobachtungsmethode

Regionalisierte Beobachtung

Wer Interaktionen zwischen Adressatinnen, Fachkräften und beauftragten Dritten verlaufsorientiert möglichst vollständig beobachten will, muss für Informationen kurzfristig erreichbar

bar und für Beobachtungstermine kurzfristig verfügbar sein. Um diese Anforderung zu erfüllen, wurden für die Vorstudie Organisationseinheiten im regionalen Nahbereich der Beobachtungsteams ausgewählt. Auch für eine größere Studie empfiehlt es sich, die Beobachtung in einem Radius um die Standorte von Beobachtungsteams herum zu konzentrieren, die auch für regionale Unterschiede in den Arbeitsmarktbedingungen stehen können (etwa den Ost-West-Unterschied oder das Nord-Süd-Gefälle). Es sollte daher versucht werden, die Vielfalt an Organisationsmodellen durch eine Auswahl unter den SGB-II-Trägern abzubilden, die von einem der Beobachtungsteams mit einer Fahrzeit von ca. einer Stunde erreicht werden können (vgl. unten: 7.3.7.).

Die Konzeption der Vorstudie sah vor, für die Beobachtung in jeder Organisationseinheit ein Zweierteam (Tandem) zu bilden, um eine wechselseitige Vertretung und Kontrolle von Wahrnehmungen zu ermöglichen. Dabei ist jeder Beobachtungsfall schwerpunktmäßig einem Teammitglied zugeordnet, Beobachtungstermine können aber auch vom jeweils anderen Teammitglied wahrgenommen werden. Diese Verfahrensweise hat sich bewährt und sollte beibehalten werden.

Erhebungsinstrumente

Wie die Vorstudie, so sollte eine größere Studie Fallbearbeitung im Regelkreis des SGB II nichtteilnehmend über einen definierten Zeitraum begleiten. Sie sollte sich auf persönliche Beobachtung, Aufzeichnung und Transkription möglichst aller Vorsprachen und Interaktionen der Adressatinnen mit dem SGB-II-Träger und beauftragten Dritten, auf Nachgespräche mit Fachkräften und Adressatinnen nach Vorsprachen, auf Interviews mit diesen und anderen Fallbeteiligten, auf Einträge in Dokumentationsverfahren der Träger sowie auf eigene Beobachtungsvermerke stützen. Keines dieser Erhebungsinstrumente erscheint aufgrund der Erfahrungen der Vorstudie als verzichtbar.

Vorsprachen können, wenn eine Beobachterin verhindert ist, auch von den Fachkräften selbst aufgezeichnet werden. Ihrerseits können die Adressatinnen selbst über unbegleitete Kontakte mit Dritten, zu denen ein Beobachtungsteam keinen Zugang hat, in gewissem Umfang Auskunft geben. (Z.B. führte FX7 über die Maßnahme, an der er teilnahm, ein „Tagebuch“.) Solche Lösungen sind für eine möglichst vollständige Beobachtung unverzichtbar. Doch bleibt die eigene Präsenz der Teams im Untersuchungsfeld und die unmittelbare Beobachtung von Interaktionen eine wesentliche Voraussetzung, um Informationen zu gewinnen und um Gesprächsereignisse zu verstehen. Vorsprachen wurden im Rahmen der Vorstudie stets nur von einer Person beobachtet. Zwar könnte es unter Erhebungsgesichtspunkten von Vorteil sein, wenn beide Teammitglieder Beobachtungstermine gemeinsam wahrnehmen,

doch ist dies terminlich kaum zu realisieren, und die Gesprächssituation wird durch die Anwesenheit zweier nichtteilnehmender Personen noch stärker belastet.

Bei der praktischen Organisation einer solchen Beobachtung hat sich die Festlegung von wöchentlichen oder zweiwöchentlichen Beobachtungstagen für Mitglieder des Beobachtungsteams in den Organisationseinheiten bewährt. Dies ermöglicht es den beteiligten Fachkräften, zu terminierende Vorsprachen wenigstens teilweise auf solche Anwesenheitszeiten zu legen, ohne dass die zeitliche Struktur der Fallbearbeitung dadurch wesentlich beeinflusst würde. Die Beobachtungstage können auch dazu genutzt werden, das in den Beobachtungsfällen gewonnene Bild der Fallbearbeitung durch Beobachtung zusätzlicher, einzelner Vorsprachen in anderen Fällen zu überprüfen und zu erweitern (vgl. unten: 7.3.7), Gespräche mit anderen Fachkräften zu führen und in verschiedenen Organisationsbereichen oder bei einbezogenen anderen Trägern zu hospitieren, um Material für eine dichte Beschreibung des Geschäftsmodells und des Settings zu sammeln.

Jedoch lässt sich immer nur ein Teil der Vorsprachen und Interaktionen in Beobachtungsfällen auf vorher festgelegte Beobachtungstage terminieren. Das Fallgeschehen soll die Beobachtung steuern, und nicht umgekehrt. Daher müssen andere Vorsprachen und Aktivitäten auch außerhalb dieser Zeiten wahrgenommen werden.

An die Begleitung von Vorsprachen sollten sich, wo nur irgend möglich, Nachgespräche mit Fachkraft und Adressatin unmittelbar anschließen. Für die Beobachtungsteams bieten nur diese Nachgespräche die Möglichkeit, von den Beteiligten unmittelbare Einschätzungen zu Gesprächsereignissen und zum aktuellen Geschehen im Fall zu erhalten und Nachfragen zu ihrem Verhalten zu stellen. Die Qualität der Beobachtungsprotokolle hängt wesentlich davon ab, wie weit solche Nachgespräche realisiert werden konnten. Nachgespräche können kurz sein (z.B. zehn Minuten je Gesprächspartnerin). Sie können ohne Leitfaden geführt werden, die Beobachtungsteams sollten sich aber ein gemeinsames Vorverständnis über geeignete offene Fragen und über regelmäßig zu berührende Punkte erarbeiten.

Die im Anhang dokumentierten Leitfäden für die Interviews mit Führungskräften, Fachkräften und Adressatinnen (Anlagen A3, A4 und A5) wurden vor Beginn der Fallbeobachtung konzipiert und sind für eine Folgestudie zu überarbeiten. Ein wesentlicher Ertrag der Vorstudie besteht darin, kritische Punkte des organisatorischen Settings und der Fallbearbeitung zu identifizieren, zu denen die Beteiligten künftig gezielter befragt werden können.

Bei einer größeren Untersuchung ist davon auszugehen, dass auch der Kreis der einbezogenen Fachkräfte in den Organisationseinheiten größer sein wird als in der Vorstudie. Es könnte daher sinnvoll sein, Einzelinterviews mit Fachkräften durch Gruppengespräche über

bestimmte Probleme und Verfahren der Fallbearbeitung zu ergänzen. Gruppenveranstaltungen können jedoch Einzelinterviews mit den in die Beobachtung einbezogenen Fachkräften nicht ersetzen.

Die Interviews, die im Rahmen der Vorstudie mit den Adressatinnen geführt wurden, verliefen weniger standardisiert als die mit den Fachkräften. Jedoch sollte auch für künftige Interviews mit den begleiteten Leistungsberechtigten ein überarbeiteter Leitfaden erstellt werden, der festlegt, welche Fragen auch bei einem stärker narrativen Gesprächsverlauf nach Möglichkeit zu klären sind.

Nur in drei Fällen der Vorstudie (FX3, FY13 und FZ2) wurden Interviews nicht allein mit der Person geführt, mit der die Fachkräfte arbeiteten, sondern auch mit anderen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft. Da das Erwerbsverhalten der Leistungsberechtigten wesentlich von Arrangements der Lebensführung und der Arbeitsteilung im Haushalt abhängt, sollten bei einer künftigen Untersuchung in den Beobachtungsfällen alle erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft (einzeln oder gemeinsam) befragt werden, unabhängig davon, welche Fachkraft für sie die Fallverantwortung hat.

Bei einer größeren Studie sollten die beteiligten Beobachterinnen und Beobachter sich laufend über Fragen der Gesprächsführung bei den Nachgesprächen und Interviews verständigen, um sicherzustellen, dass in allen Beobachtungsfällen auch unter Berücksichtigung unterschiedlicher Gesprächsbedingungen vergleichbares Material erhoben werden kann. Wechselseitige Hospitationen der verschiedenen Beobachtungsteams bei Gesprächen an ihren jeweiligen Standorten, die in der Vorstudie aus zeitlichen Gründen unmöglich waren, und gemeinsame Gesprächsauswertungen (vgl. hierzu auch unten: 7.3.4) können dazu beitragen, die Gesprächsführung zu vereinheitlichen und die Erhebung besser abzusichern.

Vollständigkeit der Beobachtung

Die praktischen Absprachen zur Fallbeobachtung beruhten in der Vorstudie auf dem Grundsatz, dass Fachkräfte und Leistungsberechtigte freiwillig an der Untersuchung teilnehmen. Dieser Grundsatz der Freiwilligkeit ist nicht nur forschungsethisch, sondern auch pragmatisch zwingend: denn eine Beobachtung wider Willen ist leicht zu unterlaufen.

Doch sind, um eine möglichst vollständige Verlaufsbeobachtung zu ermöglichen, nicht nur mit einzelnen Fachkräften, sondern mit den einbezogenen Organisationseinheiten eine ganze Reihe z. Tl. voraussetzungsvoller Absprachen zum Beobachtungsrahmen anzustreben, die einen umfassenden Zugang zum Leistungsprozess ermöglichen sollen. Einige dieser grundsätzlichen und praktischen Zugangsprobleme konnten in der Vorstudie wegen der kur-

zen Projektlaufzeit und wegen des beschränkten Umfangs der Untersuchung nicht befriedigend gelöst werden.

- In den Organisationseinheiten ist nach Möglichkeit zu verabreden, dass in den Beobachtungsfällen auch Vorsprachen bei den für sie zuständigen passiven Leisterinnen begleitet werden können; die Fachkräfte der Leistungssachbearbeitung sollten in die Beobachtung und Befragung einbezogen sein.
- Die Fallbearbeitung beginnt nicht mit dem Erstgespräch bei einer Vermittlerin oder einem Fallmanager, sondern mit den ersten Kontakten in einem Empfangsbereich und bei der Bearbeitung des Leistungsantrags. Bereits diese ersten Schritte, die in jeder Organisationseinheit anders geregelt sein können, sollten nach Möglichkeit begleitet werden. Hierzu muss mit den SGB-II-Trägern verabredet werden, dass potenziell Leistungsberechtigte frühzeitig auf eine Teilnahme an der Untersuchung angesprochen werden können. Dies kann in den einbezogenen Organisationseinheiten auf Vorbehalte stoßen, etwa weil die Beobachterin die Adressatin so bereits kennt, wenn diese zum „Erstgespräch“ bei ihrer persönlichen Ansprechpartnerin vorspricht.
- Damit auch informelle Kontakte, etwa auf dem Weg vom Empfang ins Büro, begleitet werden können, sollte die Beobachtung einer Vorsprache möglichst nicht erst im Büro der Fachkraft einsetzen. Entsprechendes gilt auch für die Verabschiedung, wenn diese etwa auf einem Gang durch die Geschäftsräume (etwa zum Kopierer) stattfindet. Nach Möglichkeit⁸ sollten die Adressatinnen auch bei diesen informellen Anteilen ihrer Vorsprache begleitet werden.
- Auch wenn die Beobachtung stets in Fällen beginnt, in denen die zuständige persönliche Ansprechpartnerin und die Adressatin der Begleitung zustimmt, kann sich im Verlauf eines längeren Beobachtungszeitraums der einbezogene Personenkreis beim Träger erweitern: etwa wenn die Zuständigkeit für einen Fall von der Vermittlung zum Fallmanagement wechselt oder wenn der Arbeitgeberservice einbezogen wird. Um die Beobachtung möglichst vollständig fortzusetzen, wird die Zustimmung weiterer Fachkräfte erforderlich. Um dies zu erleichtern, sollte bereits zu Beginn in allen Organisationsbereichen der beteiligten Träger Unterstützung für die Ziele des Projekts gesucht werden.
- Kontakte der Adressatinnen zu fallbeteiligten Dritten, etwa zu Maßnahmeträgern oder Beratungseinrichtungen, sollten noch systematischer in die Beobachtung einbezogen werden, als dies in der Vorstudie gelang. Dies setzt aber in jedem Einzelfall voraus, dass kurzfristig die Zustimmung der Einrichtung eingeholt werden kann, an die eine Adressatin zuge-

wiesen oder verwiesen wurde. Um Beobachtungslücken zu minimieren, könnte es auch hier hilfreich sein, die beobachtete Organisationseinheit und das Trägernetzwerk, in dem sie agiert, frühzeitig in allgemeiner Form über die Untersuchung zu unterrichten und um Akzeptanz für diese zu werben.

- Ein wesentliches Informationsmittel der Beobachtung sind Vermerke und Einträge in die IT-Dokumentationsverfahren der SGB-II-Träger (bei den ARGEn: VerBIS). Dass diese für die Beobachtungsprotokolle genutzt werden können, ist generell zu regeln. (Zu den Datenschutzaspekten vgl. unten: 7.3.5).

Erweitert sich der Kreis der einbezogenen Fachkräfte in der beschriebenen Weise, so ist häufiger als in der Vorstudie damit zu rechnen, dass das Projekt Vorbehalten begegnet. Generell sind bei einer größeren Studie auch größere Anstrengungen nötig, um bei den beteiligten Organisationseinheiten auf Ebene der Leitungen und der Bereichs- oder Teamleitungen für die Ziele der Untersuchung zu werben und durch geeignete Aktivitäten (z.B. Informationsveranstaltungen) die Vorgehensweise transparent zu machen.

Weitere praktische Beobachtungsprobleme lassen sich nur in persönlichen Absprachen mit den beteiligten Fachkräften und Adressatinnen lösen. Die Beobachtung nicht terminierter Vorsprachen und Interaktionen setzt die Bereitschaft der Adressatin und der Fachkraft voraus, das Beobachtungsteam ggf. auch kurzfristig telefonisch oder per Mail über den Gesprächsbedarf zu informieren und die Begleitung in Planungen einzubeziehen. (In der Vorstudie erwies es sich am Standort Y als Problem, dass Vorsprachen vor dem verabredeten Termin begannen.) Bei den Adressatinnen ist hierzu in jedem Fall eine praktikable Kommunikationsmöglichkeit sicherzustellen (z.B. indem das Beobachtungsteam der Adressatin ein Mobiltelefon überlässt).

Beziehungsaspekte der nichtteilnehmenden Beobachtung

Mit längerer Beobachtungsdauer werden die Beziehungen der Beobachtungsteams zu den begleiteten Fachkräften und Adressatinnen intensiver, und damit nehmen Haltungsprobleme bei der nichtteilnehmenden Beobachtung zu.

Eine wirkungsvolle Beobachtung setzt voraus, dass Fachkräfte und Adressatinnen den Beobachterinnen den verantwortlichen Umgang mit Informationen zutrauen. Eine längere, vollständigere und effektivere Beobachtung bedingt mehr Kontakt: ein Mehr an Information wird durch eine stärkere Einbeziehung in das Fallgeschehen gewonnen. Dabei kann der Anspruch, zu beiden Akteurinnen die gleiche professionelle Distanz zu halten, von zwei Seiten unter

8 Dies kann mit dem Ziel in Konflikt geraten, Nachgespräche mit Fachkraft und Adressatin zu führen.

Druck geraten. Zum einen erhalten die Beobachterinnen im Lauf des Projekts gegenüber den Fachkräften einen fallbezogenen Informationsvorsprung. Zum anderen ergibt sich, etwa durch Begleitung zu Kontakten mit Dritten außerhalb der Organisationseinheit, eine engere Kommunikation mit den Adressatinnen, der es erschwert, sich „ignorieren“ zu lassen oder nicht einzugreifen. Unter diesen Bedingungen wird Nichteinmischung zu einer ständig bewusst herzustellenen Haltung.

Die Frage, wie die gebotene Zurückhaltung gegenüber beiden Seiten gewahrt werden kann, lässt sich nicht generell beantworten. Zum einen müssen die Bedingungen der Beobachtung und die Grenzen der Begleitung von Anfang an möglichst konkret geklärt werden. Zum anderen sind Handlungsfragen des beobachteten Geschehens im Beobachtungsteam fortlaufend kollegial zu beraten und zu reflektieren. Eine unten (vgl.: 7.3.4 vorgeschlagene sozialrechtliche Begleitung des Projekts wäre eine zusätzliche Möglichkeit, Erlebnisse im Feld zu bearbeiten, ohne die nicht teilnehmende Haltung aufzugeben.

7.3.4 Dokumentation und Auswertung

Dokumentation

Auch in einer größeren Untersuchung ist die Fallbearbeitung in den Beobachtungsfällen über anonymisierte Gesprächs- und Interviewtranskripte, durch Inventare zu den beobachteten Vorgesprächen, und durch Beobachtungsprotokolle zu dokumentieren. In der Vorstudie war als Dokumentationsmittel noch ein Falltagebuch vorgesehen, das von den Beobachtungsteams zu führen war. Da die weitergabefähigen Beobachtungsprotokolle in dem im Anhang dokumentierten Format (vgl. Anlagen B1 bis B20) die gleiche Funktion erfüllen, erscheint das Falltagebuch als projektinternes Dokumentationsverfahren entbehrlich.

Über die Handhabung dieser Dokumentationsmittel sollten sich die beteiligten Beobachterinnen und Beobachtern frühzeitig verständigen. Aus der Vorstudie lassen sich hierzu eine Reihe praktischer Empfehlungen festhalten:

- Die sehr aufwändige Transkriptionsarbeit sollte möglichst zentralisiert kompetenten externen Schreibkräften übertragen werden (die hierzu auf Verschwiegenheit im Umgang mit dem Gesprächsmaterial zu verpflichten sind). Transkriptions- und Anonymisierungsregeln sind klar zu definieren, so dass sie bereits bei der Textfassung der Tonaufzeichnungen von den Schreibkräften weitgehend selbständig umgesetzt werden können. Generelles Ziel sollte sein, den Zeitaufwand der Beobachtungsteams zur Herstellung definitiver projektinterner Transkripte (Korrektur, Anonymisierung) weitgehend zu minimieren.

- Eine erste „offene Kodierung“ des Gesprächsmaterials sollten die Beobachtungsteams in einem Arbeitsgang mit der Korrektur der Transkripte vornehmen. Für die transkribierten Vorsprachen können dabei Gesprächsinventare angelegt werden, die bereits alle für das Beobachtungsprotokoll benötigten Informationen enthalten und die eine verlässliche Grundlage für weitere Auswertungsschritte bieten. Die erste Inventarspalte gliedert das Gespräch in Sequenzen, wobei die Vorstudie für eine Folgeuntersuchung bereits eine offene Liste nach Funktionsbereichen geordneter Standardsequenzen vorschlägt (vgl. oben: 6.2), die durch Ankerbeispiele illustriert werden kann. Die Einträge in die zweite Spalte, die wesentliche Gesprächsinhalte wiedergeben, können als Grundlage für die Darstellung der Vorsprache im Beobachtungsprotokoll dienen. Die dritte Spalte enthält thematische Kodiervermerke zu Problemen der Fallbearbeitung; es empfiehlt sich, in dieser Spalte bereits prägnante Gesprächsausschnitte zu zitieren, die für die weitere Auswertung von Interesse sein können. Auch für die thematische Kodierung schlägt die Vorstudie bereits Kategorien vor (vgl. oben: 6.3 und 6.4).
- Beobachtungsprotokolle können frühzeitig nach dem im Anhang dokumentierten Muster angelegt und im Lauf der Beobachtung fortlaufend geführt und erweitert werden. Diese Protokolle erlauben eine hinreichend anonymisierte Dokumentation des Fallgeschehens für Dritte.

Auswertung

Da die verlaufsorientierte Fallbeobachtung bei verschiedenen Organisationseinheiten wohl nur arbeitsteilig durch regionale Teilteams wahrgenommen werden kann, kommt der gemeinsamen Auswertung von Beobachtungsergebnissen und Gesprächsmaterial entscheidende Bedeutung zu. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass das Gesamtteam in gegenseitiger Überprüfung und Erörterung von Interpretationen und Bewertungen gemeinsame deskriptive Kategorien und theoretische Konzepte vom Untersuchungsgegenstand herausbilden und die Ergebnisse für die beobachteten Standorte systematisch vergleichen kann. Für diese gemeinsame Beschäftigung mit dem erhobenen Material, die in der Vorstudie kaum möglich war, ist im Rahmen einer größeren Untersuchung ausreichend Zeit vorzusehen.

Schon bei der Vorstudie wäre es unmöglich gewesen, die gut 50 transkribierten Vorsprachen im Gesamtteam zu analysieren. Daher sollten alle Gesprächsbeobachtungen zunächst in den örtlichen Teilteams gemeinsam ausgewertet werden. Auf regelmäßigen Treffen des Gesamtteams sollte dann jedes Teilteam ausgewählte Vorsprachen und Fallverläufe zur Diskussion vorstellen. Zwischen den Projekttreffen können charakteristische Gesprächssequenzen,

Ereignisse und Beobachtungsvermerke fortlaufend in anonymisierter Form per E-Mail zwischen den Teams ausgetauscht und kommentiert werden.

In diesem Forschungsbericht wurden im wesentlichen deskriptive Auswertungsmöglichkeiten des Fallgeschehens (Kapitel 5) und erste Ergebnisse einer offenen bzw. problemzentrierten Kodierung (Kapitel 6) dargestellt; ein Ergebnis dieses gegenstandsbezogenen, „oberflächennahen“ Auswertungskonzepts ist die Unterscheidung von Standardsequenzen, die im Zusammenhang mit der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags und mit allgemeinen Handlungsanforderungen sozialer Dienstleistungen erörtert werden. Die Möglichkeiten eines solchen qualitativ-inhaltsanalytischen Zugangs zum erhobenen Beobachtungsmaterial konnten in der Konzeptstudie erst ansatzweise genutzt werden. (Zum Verfahren vgl. oben: 6.1.) Daher sollte auch eine größere Studie zunächst darauf abstellen, charakteristische Momente der Fallbearbeitung, d.h. der Dienstleistung als Interaktion von Fachkraft und Adressatin in einem vorgegebenen organisatorischen und rechtlichen Rahmen, inhaltsanalytisch zu identifizieren und zu beschreiben.

Anders als die Vorstudie, die ohne eine wirkliche Auswertung der Literatur zur sozialen Dienstleistungsarbeit, zu arbeitsmarktnahen Dienstleistungen und zu Methoden der qualitativen Analyse auskommen musste, sollte die Auswertung des Beobachtungsmaterials zu Beginn einer größeren Studie durch einen Literaturbericht theoretisch und methodisch gründlich vorbereitet werden (vgl. dazu oben: 2.2.1). In diesem Zusammenhang kann auch die methodische Frage, ob stärker feinanalytische Auswertungsschritte (etwa das abkürzend-sequenzanalytische Verfahren der dokumentarischen Forschungsmethode nach Bohnsack u.a. 2001 oder objektiv-hermeneutische Verfahren) einen zusätzlichen Ertrag versprechen, angemessen erörtert und geklärt werden.

Die Interpretationsarbeit am Material kann durch projektbegleitende Workshops zu speziellen Aspekten der Fallbearbeitung unterstützt werden. Etwa ist daran zu denken, auf diese Weise juristische Expertise zur sozialrechtlichen Bewertung des beobachteten Geschehens einzuholen oder Unterschiede zwischen Beratung bei den SGB-II-Trägern und in anderen fachlichen Kontexten mit Fachkräften der sozialen Arbeit zu erörtern.

Eine größere Untersuchung zur Fallbearbeitung nach SGB II würde erheblichen Nutzen aus einem gemeinsamen Diskussionsrahmen mit anderen Projekten ziehen können, die gleichfalls bestimmte Momente des Leistungsprozesses in der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit qualitativen Verfahren empirisch untersuchen. Dazu gehören aus heutiger Sicht die Beobachtung von Beratung und Fallmanagement im Untersuchungsfeld 2 „Implementation und Governance“ (Reis u.a.) der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, die vom

BMAS im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II ausgeschriebene Bewertung der SGB-II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht sowie unter Migrationsgesichtspunkten, qualitative Untersuchungen des IAB im Rahmen der Wirkungsforschung nach § 55 SGB II, insbesondere das Kooperationsprojekt Universität Siegen / IAB „Organisationsreform und neue Maßnahmen für Arbeitssuchende“ (Ludwig-Mayerhofer), die IAB-Projekte „Armutsdynamik und Arbeitsmarkt“ (Promberger) und „Jugendliche: ‚Drop-Out‘ aus dem SGB II“ (Popp, Schels), sowie die Projekte „Fallmanagement unter Hartz IV“ der Hans-Böckler-Stiftung (Kolbe, Reis) und „Eigensinnige ‚Kunden‘ – Der Einfluss strenger Zumutbarkeit auf die Erwerbsorientierungen Arbeitsloser und prekär Beschäftigter“ im Rahmen des DFG-Sonderforschungsbereichs 580 (Dörre, Röbenack).

Projektergebnisse sollten in den einbezogenen Organisationseinheiten präsentiert werden, etwa im Rahmen einer Informationsveranstaltung. In der Vorstudie wurde entschieden, dies nicht projektbegleitend, sondern erst nach Abschluss der Beobachtung zu tun. Nicht nur ließ die kurze Laufzeit keine projektbegleitende Ergebnissicherung zu – die beobachtete Praxis sollte auch nicht beeinflusst werden. Für eine weitere Untersuchung muss diese Frage neu entschieden werden. Soll die Fallbeobachtung auch der Qualitätssicherung in den Organisationseinheiten dienen (vgl. hierzu unten: 7.3.8), wäre die Beeinflussung der Praxis gerade ein Projektziel. In jedem Fall bildet die Ergebnisvermittlung an die SGB-II-Träger ein eigenes Arbeitspaket, für das ausreichend Zeit vorzusehen ist.

Mögliche Verknüpfung mit quantitativen Analysen

Typische Leistungsprozesse, die sich im qualitativen Datenmaterial identifizieren lassen, müssten auch zu bestimmten Kombinationen von Einträgen in die IT-Verfahren führen. Daher sollte zumindest geprüft werden, ob sich aus den prozessproduzierten Daten ermitteln lässt, welche quantitative Bedeutung bestimmte Beobachtungen auf der Ebene der Organisationseinheiten haben.

Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob sich in den Längsschnittdatensätzen von BA und IAB typische Verlaufsmuster des Leistungsprozesses oder des Erwerbsverlaufs identifizieren lassen. Dazu müssen Individualdaten auf der Personenebene oder der Ebene der Bedarfsgemeinschaft analysiert werden.

Im Vorfeld einer größeren Untersuchung sollte daher geklärt werden, welche der beobachteten Sachverhalte sich in den prozessproduzierten Datenbeständen (VerBis, A2LL, XSozial) in auswertbarer Form niederschlagen. Ferner wäre zu klären, welche Belange des Datenschutzes durch eine solche Einbeziehung quantitativer Daten berührt wären (z.B. wenn daran ge-

dacht wird, prozessproduzierte Daten zu in die Beobachtung einbezogenen Personen zu nutzen).

7.3.5 Datenschutz

Die Beobachtung der Fallbearbeitung geschieht freiwillig; vor Beginn ist die schriftliche Zustimmung der einbezogenen Adressatinnen einzuholen. In der Vorstudie entwickelte das Projektteam hierzu nach Rücksprache mit dem IAB die im Anhang dokumentierte Einverständniserklärung (Anlage A2). Da die direkte Beobachtung von Interaktionen zwischen Adressatinnen und Fachkräften über Befragungen und Auswertungen personenbezogener Daten hinaus geht und ein solches Vorhaben sich nicht – wie etwa bei der Übermittlung von Sozialdaten für Forschungszwecke – an bestehenden Verfahren orientieren kann, wäre es wünschenswert, dass das IAB im Fall einer größeren Untersuchung (z.B. in den Ausschreibungsunterlagen) aus Sicht des Auftraggebers darlegt, welche besonderen datenschutzrechtlichen Belange Wissenschaftlerinnen bei der Beobachtung von Fallbearbeitung nach dem in der Vorstudie erprobten Verfahren zu beachten haben und auf welche Weise den §§ 67a, 76b und 75 SGB X in diesem Fall Genüge zu tun ist.

Da sich im Verlauf der Vorstudie die Nutzung von Einträgen und Vermerken in die IT-Dokumentationsverfahren der SGB-II-Träger als wesentlich für die Beobachtungsprotokolle erwies, wurde die Einverständniserklärung in einigen Fällen um einen entsprechenden Satz erweitert. Dieser Fall sollte generell geregelt werden.

Die Einverständniserklärung sollte nicht einseitig sein, d.h. sie sollte auch die Selbstbeschränkungen zusichern, denen sich die beteiligten Wissenschaftlerinnen bei der Dokumentation und Auswertung des fallbezogenen Materials unterwerfen. Hierzu sollten folgende Punkte gehören:

- Beobachtungsmaterial (etwa Gesprächsaufzeichnungen) werden nach einem Datenschutzkonzept des ausführenden Instituts an einem sicheren Ort aufbewahrt und nicht an Dritte außerhalb des Forschungsprojekts weiter gegeben.
- Gesprächstranskripte werden vollständig anonymisiert, so dass kein Rückschluss auf den SGB-II-Träger oder auf die beteiligten Personen möglich ist. Auch das auf diese Weise anonymisierte Gesprächsmaterial wird nur projektintern genutzt; bei der Dokumentation der Beobachtungsergebnisse, etwa in den Beobachtungsprotokollen oder in Veröffentlichungen werden lediglich einzelne anonymisierte Gesprächsstellen zitiert.
- Den begleiteten Adressatinnen und Fachkräften wird angeboten, die Transkripte der Gespräche einzusehen, an denen sie beteiligt waren. Machen sie von dieser Möglichkeit Gebrauch, müssen auch sie sich verpflichten, diese nicht an Dritte weiter zu geben.

Die Beobachtungsteams können nicht erwarten, dass die SGB-II-Träger selbst stets für die besonderen Datenschutzfragen sensibel sind, welche die Erhebung und Nutzung von Sozialdaten für Forschungszwecke aufwerfen. Sie sollten in den beteiligten Organisationseinheiten vor Beginn der Beobachtung klären, welchen Bedarf an fallbezogenen Informationen sie haben und auf welchen Wegen solche Informationen ggf. übermittelt werden. Sie müssen im Projektverlauf für Fragen und Verfahrensregeln des Datenschutzes sensibel bleiben.

7.3.6 Team

Oben (7.3.3) wurde vorgeschlagen, auch eine größere Untersuchung mit regionalen Teilteams durchzuführen, die zusammen das Projektteam bilden.

Die hier beschriebene Methode der Fallbeobachtung setzt ein erhebliches Maß an Selbstverständigung über Vorgehen, Dokumentation und Auswertung unter den beteiligten Wissenschaftlerinnen voraus und verlangt von ihnen eine fortlaufende projektbegleitende Reflexion über die nichtteilnehmende Haltung der Beobachtenden, über Gesprächsführung und Auswertungskonzepte. Da diese Selbstverständigung zeitaufwändig ist, und da in der Beobachtung persönliche Vertrauensbeziehungen zu den einbezogenen Fachkräften und Adressatinnen aufgebaut werden, sollte während der Projektlaufzeit personelle Kontinuität im Projektteam gewährleistet sein.

Setzt sich das Gesamtteam aus einer größeren Zahl von Beobachtungsteams zusammen, so kann der Aufwand für Selbstverständigung und Vereinheitlichung unrealistisch groß werden. Für eine größere Studie dürften vier regionale Beobachtungsteams aus je zwei Personen („Tandems“) eine praktikable Teamgröße ergeben.

Bereits in der Vorstudie erwies es sich als Vorteil, ein interdisziplinäres Projektteam zu bilden, in dem Erfahrung in Erhebungsmethoden der qualitativen Sozialforschung und Praxiswissen aus sozialer Arbeit, Beratung oder Arbeitsvermittlung gleichermaßen vertreten sind. Um diese Interdisziplinarität im Team als Ressource zu nutzen, muss ausreichend Zeit für wechselseitige Qualifizierung eingeplant werden.

Aus diesen Anforderungen ergibt sich für das Gesamtteam ein relativ dichter Tagungsrhythmus. Teamtreffen sollten etwa zweimonatlich stattfinden; zu Projektbeginn und in der Phase der gemeinsamen Auswertungen erscheinen mehrtägige Klausurtagungen sinnvoll.

7.3.7 Größe und Zusammensetzung der Stichprobe

Auch wenn es bei einer qualitativen Untersuchung der Leistungsprozesse auf die „theoretische Sättigung“⁹ und nicht auf quantitative Repräsentativität einer Stichprobe ankommt, schränkt die relativ kleine Zahl an Beobachtungsfällen und ihre wenig planvolle Zusammensetzung die Aussagekraft der Ergebnisse aus der Konzeptstudie erheblich ein. Ziel einer größeren Untersuchung muss es daher sein, diese Beschränkungen bei Größe und Zusammensetzung der Stichprobe zu überwinden.

Nach dem Konzept des „theoretischen Sampling“ lässt sich eine ausreichend große Zahl an Beobachtungsfällen nicht vorab bestimmen. Vielmehr unterstellt dieses Idealmodell einer qualitativen Untersuchung, dass die Auswahl der zu erhebenden Daten, deren Analyse und die Theoriebildung parallel verlaufen, so dass die inhaltlichen Fragen, die sich bei der Auswertung erster Beobachtungen stellen, darüber entscheiden, welche Daten als nächste erhoben werden sollen (vgl. z.B. Strübing 2004: 29 ff.). Eine solche Vorgehensweise scheidet für die Vorstudie schon wegen deren kurzer Projektlaufzeit aus, wird aber auch bei der verlaufsorientierten Fallbeobachtung in einer größeren Untersuchung an forschungspragmatische Grenzen stoßen. Der Zugang zum Beobachtungsfeld muss in einem mehrstufigen Verfahren hergestellt werden, in dem erst die Mitwirkung der SGB-II-Träger, dann die von Fachkräften und schließlich die von Adressatinnen zu sichern ist (vgl. oben: Kapitel 4, sowie 7.3.2). Diese zeitaufwändigen Arbeitsschritte können nur einmal, nämlich zu Beginn der Untersuchung getan werden; damit liegen aber die Organisationseinheiten und Beobachtungsfälle für das verlaufsorientierte „Sample“ bereits weitgehend fest. Die Größe und Zusammensetzung dieser Fallstichprobe für die „Längsschnittbeobachtung“ wird zudem durch die Anforderungen regionalisierter Beobachtung (7.3.3.) und überschaubarer Teamgröße (7.3.6) weiter beschränkt: Anhand des in der Vorstudie verzeichneten Zeitaufwands erscheint es plausibel, jedem Mitglied von vier Zweierteams nicht mehr als fünf bis sechs Fälle zur verlaufsorientierten Beobachtung zuzuordnen. Dies ergäbe eine Längsschnittstichprobe von 40 bis 48 Fällen.

Das Design einer größeren Untersuchung wird daher einen Kompromiss zwischen den Anforderungen „theoretischen Sampling“ und den praktischen Erfordernissen von Projektplanung und Feldzugang suchen müssen. Hierfür gibt es zwei Lösungsansätze:

- Erstens bietet eine verlängerte und gleitend gestaltete Eingangsphase (wie unter 7.3.2 vorgeschlagen) die Möglichkeit, zunächst von einer größeren Zahl von Adressatinnen die Zustimmung zur Beobachtung einzuholen und dann unter der so gebildeten „Kontakt-“ oder

9 Von „theoretischer Sättigung“ würde man sprechen, wenn zusätzliches Beobachtungsmaterial keine neuen Ausprägungen der Fallbearbeitung zeigt, sondern nur mehr bereits gebildete Auswertungskonzepte bestätigt.

„Bruttostichprobe“, bei denen zunächst in einer Vorsprache hospitiert wird, nach theoretischen oder soziodemografischen Kriterien Fälle für eine längere, verlaufsorientierte Beobachtung auszuwählen. (Diese Vorgehensweise erlaubt auch, im Fall eines Abbruchs der Beobachtung durch die Adressatin oder durch das Beobachtungsteam noch „Ersatzfälle“ zu beginnen, was in der Vorstudie kaum möglich war.)

- Zweitens lässt sich die „Längsschnittbeobachtung“ einer überschaubaren Zahl an Fällen in wenigen Organisationseinheiten mit der „Querschnittbeobachtung“ einzelner Vorsprachen bei einer größeren Zahl anderer Organisationseinheiten verbinden, um so mehr von der Vielfalt der organisatorischen Settings und in den regionalen Arbeitsmarktbedingungen abzubilden. Die folgenden Vorschläge zur Auswahl der Organisationseinheiten und der Beobachtungsfälle beruhen auf dieser Überlegung.

Auswahl der Organisationseinheiten

Der Auswahl der SGB-II-Träger ist zunächst die vom IAB entwickelte regionale Typisierung (Wolf 2006) und die im Untersuchungsfeld I der Evaluation der Experimentierklausel (§ 6c SGB II) erarbeitete (noch unveröffentlichte) Typologie der Organisationsmodelle zugrunde zu legen.

In einer ersten Auswahlstufe sind Organisationseinheiten zu bestimmen, die möglichst extreme Ausprägungen dieser Typisierungsansätze darstellen und die im Einzugsbereich regionaler Beobachtungsteams liegen. Diese regionalen Beobachtungsschwerpunkte sollten nach Möglichkeit sowohl den Ost-West-Unterschied als auch das Nord-Süd-Gefälle in den regionalen Arbeitsmarktbedingungen zum Ausdruck bringen. Aufgrund der Erfahrungen aus der Konzeptstudie erscheint es nicht realistisch, dass ein Beobachtungsteam in mehr als zwei Organisationseinheiten in seinem Einzugsbereich Fallbearbeitung im Längsschnitt begleiten kann. Damit ergibt sich eine Zahl von vier bis acht Organisationseinheiten mit jeweils sechs bis zwölf Fällen für die Längsschnittstichprobe. Erweist es sich als möglich und sinnvoll, einige oder alle Standorte der Vorstudie wieder in die Untersuchung einzubeziehen, könnte unter Umständen die Beobachtung einzelner Fälle aus der Konzeptstudie wieder aufgenommen werden.

Weitere Ausprägungen regionaler oder organisatorischer Unterschiede lassen sich dann in einer zweiten Auswahlstufe erfassen. In dieser sollen zusätzliche Organisationseinheiten einbezogen werden, in denen von vornherein nur Interviews zum organisatorischen Setting, Hospitationen und Beobachtungen einzelner Vorsprachen im Rahmen weniger „Feldtage“ angestrebt werden. Es sollte möglich sein, alle typologisch relevanten Organisationsfälle im Rahmen etwa zweitägiger Hospitationen in die Untersuchung einzubeziehen. Der Aufbau dieser

Querschnittstichprobe kann über den ganzen Projektverlauf verteilt werden, so dass bei der Auswahl von Standorten und Fällen für punktuelle Beobachtungen auch Fragestellungen und Unterscheidungsmerkmale berücksichtigt werden können, die sich in der Längsschnittbeobachtung als bedeutsam herausstellen – eine Vorgehensweise, die dem Idealmodell eines „theoretischen Sampling“ näher kommt.

Fallauswahl

Eine weitere Beschränkung der Konzeptstudie bestand darin, dass in den beobachteten Organisationseinheiten nicht alle Bereiche der Fallbearbeitung einbezogen werden konnten. Eine größere Untersuchung sollte bei den SGB-II-Trägern der Längsschnitt- wie der Querschnittstichprobe einen breiteren Feldzugang erreichen, so dass unter den Beobachtungsfällen alle organisatorisch definierten „Kundensegmente“ und Bearbeitungsweisen (Vermittlung und Fallmanagement) vertreten sind und sich die verschiedenen Ausprägungen der Fallbearbeitung in einer Organisationseinheit vergleichen lassen. Laufende Fälle und Neufälle sollten etwa zu gleichen Teilen berücksichtigt werden; ebenso Männer und Frauen unter den Fachkräften und Adressatinnen. Für die Gesamtstichprobe ist darauf zu achten, dass wichtige soziodemografische Fallkonstellationen (Alleinstehende, Alleinerziehende, erwerbsfähige Paare mit und ohne minderjährige Kinder, z.B. Haushalte mit Migrationshintergrund) vorkommen. Da diese Kriterien bei der Auswahl der Fälle für die verlaufsorientierte Beobachtung in den einzelnen Organisationseinheiten nicht alle gleichermaßen zum Tragen kommen können, sind Lücken und Ungleichgewichte in der Längsschnittstichprobe durch gezielte Einzelbeobachtung zusätzlicher Vorsprachen auszugleichen.

7.3.8 Zur Reichweite des skizzierten Untersuchungsansatzes

Die Wirkungsforschung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach §§ 55 und 6c SGB II sowie die soziologische Arbeitsmarktforschung bilden den unmittelbaren Verwendungszusammenhang einer hier skizzierten größeren Untersuchung. Ihre Leitfrage ist, ob die untersuchten Leistungsprozesse die Handlungsspielräume und Teilhabechancen der Adressatinnen bei der Existenzsicherung, der Arbeitsmarktintegration und der alltäglichen Lebensführung erweitern oder verengen.

Versteht man Fallbeobachtung als Beitrag zu einer *summativ* ausgerichteten Wirkungsforschung, so wären Rückwirkungen auf die beobachtete Praxis der SGB-II-Träger zumindest im Beobachtungszeitraum nicht beabsichtigt. In einem solchen Forschungsverständnis wird man von den Ergebnissen vor allem Hypothesen und Befunde über Wirkungszusammenhänge zwischen bestimmten Arbeitsformen und Lebenslagemerkmale der Adressatinnen zu Ende der

Beobachtung erwarten. Versteht man Fallbeobachtung dagegen eher als Beitrag zur *formativen* Evaluation und damit zur Qualitätssicherung, so wäre es darüber hinaus gerade ein Ziel der Untersuchung, Material für Qualitätsdiskussionen der SGB-II-Träger zu liefern und auf die Weiterentwicklung einer noch nicht vollständig etablierten Organisationspraxis Einfluss zu nehmen. Hierbei käme dem frühzeitigen Ergebnistransfer an die einbezogenen Organisationseinheiten eine zentrale Bedeutung zu.

In jedem Fall verspricht die verlaufsorientierte Beobachtung der Fallbearbeitung im Regelkreis des SGB II eine dichte Beschreibung eines neuen und widersprüchlichen Typs arbeitsmarktnaher sozialer Dienstleistung. Eine solche empirisch und theoretisch fundierte Beschreibung ist gleichermaßen Voraussetzung für weitere Untersuchungen zur Effektivität der Leistungen und für jede Diskussion über Qualitätskriterien. Sie kann darüber hinaus auch die Weiterentwicklung quantitativer Erhebungsinstrumente der Arbeitsmarktforschung (etwa des geplanten Niedrigeinkommen-Haushaltspanels des IAB) unterstützen. In dieser Perspektive sollte auch die Möglichkeit geprüft werden, die durch Beobachtung gewonnenen qualitativen Befunde mit quantitativ-statistischen Analysen zu verknüpfen (vgl. oben: 7.3.4.).

Die skizzierte größere Untersuchung verspricht darüber hinaus aber auch einen doppelten „soziologischen Überschuss“. Sie kann die Arbeitsmarktforschung konzeptionell an die sozialwissenschaftliche Forschung zu personengebundenen Dienstleistungen anbinden, und sie kann einen Beitrag zur Untersuchung einer neuen sozialstaatlichen Institution leisten, die selbst das Ergebnis eines Umbaus des bundesdeutschen Sozialstaatsmodells ist.

8. Literatur

- Autorenteam 2004: Fachkonzept „Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“, Abschlussfassung des Arbeitskreises, Nürnberg.
- Badura, B./Gross, P. 1976: Sozialpolitische Perspektiven, Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München
- Bartelheimer, P. 2004: Dienstleistungen für die Adressaten der Sozialhilfe - vor und nach den Hartz-Gesetzen; in: Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg (Hg.): Loslösung aus der Sozialhilfe, Dokumentation der Fachtagung vom 25. November 2003, Hamburg (Forum Sozialhilfe 20/2003), S. 11-23.
- Bartelheimer, P. 2003; Case Management in der Praxis - Falldarstellungen und was man daraus lernen kann; in: Reis, C./Freyberg, T.v./Kinstler, H.-J./Wende, L.: Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ - Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung (im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW), Frankfurt/M.: 55-103.
- Bartelheimer, P. 2003a: Soziale Dienstleistungen als Gegenstand von Sozialberichterstattung; in: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS), Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa (Hg.): Dokumentation der Tagung ‚Indikatoren und Qualität sozialer Dienste im europäischen Kontext‘, Berlin 16.- 17.10.2002, Frankfurt am Main: 183-195.
- Bartelheimer, P. 2001: Fallmanagement in der Praxis, Eine qualitative Analyse, Frankfurt am Main/Göttingen (Typoskript).
- Bartelheimer, P./Dieckmann, H./Freyberg, Th.v./Reis, C(Kinstler, H.-J. 1998: Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW, Zwischenbericht der wissenschaftlichen Begleitung (herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MASKS).
- Bartelheimer, P./Dieckmann, H./Reis, C. 2000: Teil A, Wissenschaftliche Begleitung; in: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) (Hg.): Modellprojekt „Sozialbüros“ Endbericht. Düsseldorf: 15-224.
- Bartelheimer, P./Hobusch, T./Reis, C. 2003: Case Management in der Sozialhilfe - Anspruch und Realität; in: Dahme, H.-J./Otto, H.-U./Trube, A./Wohlfahrt, N. (Hg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen (Leske + Budrich), S. 309-332.
- Berlit, U. 2006: Eingliederungsvereinbarungen nach dem SGB II - Rechtsrahmen und Rechtsschutz; in: Sozialrecht aktuell 2/2006: 41-50.182
- Berlit, U. 2006a: Sanktionen - sozialrechtliche Vorgaben; in: Beschäftigungspolitik: kommunal e.V. (bp:k) (Hg.): Netzwerk SGB II, Lokale Umsetzung des SGB II - Strukturen, Leistungsprozesse, Handlungsbedarfe, Fachtagung in Leipzig 3./4. Mai 2006, Offenbach: 25-38.
- Berlit, U. 1997: Hilfe zur Arbeit: Integration oder Ausgrenzung sozialhilfebeziehender Arbeitsloser?, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 6, 1997: 177-
- Bertelsmann-Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit (Hg.) 2003: Job Center, Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration, Gütersloh.
- Beschäftigungspolitik: kommunal e.V. (bp:k) (Hg.) 2006: Netzwerk SGB II, Lokale Umsetzung des SGB II - Strukturen, Leistungsprozesse, Handlungsbedarfe, Fachtagung in Leipzig 3./4. Mai 2006, Offenbach.
- Bieber, D. / Hielscher, V. / Ochs, P. / Schwarz, Ch. / Vaut, S. 2005: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit, Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Berlin.
- Blien, U./Hirschenauer, F. 2005: Vergleichstypen 2005, Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleiche zwischen Agenturbezirken, IAB-Forschungsbericht 24/2005, Nürnberg.
- Bohnsack, R./Nentwig-Gesemann, I./Nohl, A.-M. 2001: Die dokumentarische Methode und ihre Forschungspraxis, Opladen.
- Bonvin, J.-M. 2005: La démocratie dans l’approche d’Amarty Sen, in : L’Economie politique 27, 2005 : 24-36.
- Bundesagentur für Arbeit (Hg.) 2006: Jahresbericht 2005, SGB II, Grundsicherung für Arbeitssuchende, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit 2006a: Arbeitshilfe SGB II zur Eingliederungsvereinbarung (EinV) gem. § 15 SGB II (Stand: März 2006), Nürnberg.
- Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG) (Hg.) 1985: Bürgernähe der Sozialhilfverwaltung, Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) 2005: Evaluation der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Rahmen der §§ 6c und 55 SGB II, Berlin.

- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) 2005a: Leistungsbeschreibung für Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse; Ausschreibung zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II, Berlin.
- Bundesrechnungshof 2006: Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende - Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO vom 19. Mai 2006, Bonn.
- Bundesregierung 2006: Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende), Bundestags-Drucksache 16/505, Berlin.
- Burghart, H. / Enggruber, R. (Hg.) 2005: Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Weinheim/München (Juventa).
- Czommer, L./Knuth, M./Schweer, O. 2005: ARGE „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Eine Baustelle der Bundesrepublik Deutschland, Abschlussbericht des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts „Pilotstudie zur Entwicklung von Job Centern“, Gelsenkirchen.
- Deeke, A. 1994: Memorandum für ein neues Arbeitsförderungsgesetz - Eckpunkte, herausgegeben vom Arbeitskreis AFG-Reform, Gesamtedaktion Axel Deeke, Düsseldorf / Dortmund.
- Deppermann, A. 1999: Gespräche analysieren, Eine Einführung in konversationsanalytische Methoden, Opladen.
- Deutscher Bundestag 2001: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job – AQTIV - Gesetz), Drucksache 14/6944 vom 24.09.2001.
- Deutscher Bundestag 2003:Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drucksache 15/1516 vom 05.09.2003.
- 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, Jg. 84, Heft 5, S. 149-153.
- Dunkel, W./Rieder, K. 2004: Interaktionsarbeit zwischen Konflikt und Kooperation; in: Dunkel, W./Voß, G.G. (Hg.): Dienstleistung als Interaktion, Beiträge aus einem Forschungsprojekt Altenpflege - Deutsche Bahn - Call Center, München: 211-226.
- Dunkel, W./Rieder, K./Heinlein, M. u.a. 2004: Kundenorientierung und Kundenkontrolle; in: Dunkel, W./Voß, G.G. (Hg.): Dienstleistung als Interaktion, Beiträge aus einem Forschungsprojekt Altenpflege – Deutsche Bahn - Call Center, München: 227-249.
- Dunkel, W./Szymenderski, P./Voß, G.G. 2004: Dienstleistung als Interaktion, Ein Forschungsprojekt; in: Dunkel, W./Voß, G.G. (Hg.): Dienstleistung als Interaktion, Beiträge aus einem Forschungsprojekt Altenpflege - Deutsche Bahn - Call Center, München:11-27.
- Dunkel, W./Wehrich, M. 2003: Abstimmungsprobleme in Dienstleistungsbeziehungen, Ein handlungstheoretischer Zugang; in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 55, Heft 4/2003, 758-781.
- Eberwein, W./Tholen, J. 1986: Öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozess, Über die Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Arbeitsmarktpolitik am Beispiel der Region Bremen, Bremen.
- Engel, F./Nestmann, F./Sickendiek, U. 2004: Das Handbuch der Beratung, Band 1, Disziplinen und Zugänge, Tübingen.
- Engel, F./Nestmann, F./Sickendiek, U. 2004a: Das Handbuch der Beratung, Band 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen.
- EQUAL in OWL (Hg) 2004: Fallmanagement in der Beschäftigungsförderung, Qualitätsstandards und Anforderungen an Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung, Bielefeld (<http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-B1003810/stiftung/dokuinnovforum040512.pdf>).
- Ertelt, B.-J./Hofer, M. (Hg.): Theorie und Praxis der Beratung, Beratung in Schule, Familie, Beruf und Betrieb, (BeitrAB 203), Nürnberg.
- Ertelt, B.-J./Möller, U./Schade, H.-J./Seidel, G. 1997: Ausbildungs- und Arbeitsmarktdaten im Beratungsgespräch, Ergebnisse einer Evaluationsstudie der MatAB-Sonderserie „Ausbildungsberufe im Urteil der Betriebe“ (IAB-Werkstattbericht 10/1997), Nürnberg.
- Ertelt, B.-J./Seidel, G. 1996: Informationsstrukturen und Problemtypen im beruflichen Beratungsgespräch – Ansätze für eine praxisbezogene Begleitforschung; in: Ertelt, B.-J./Hofer, M. (Hg.): Theorie und Praxis der Beratung, Beratung in Schule, Familie, Beruf und Betrieb, (BeitrAB 203), Nürnberg: 203-235.
- Galuske, M. 1999: Methoden der Sozialen Arbeit, Eine Einführung (2. Auflage), Weinheim/München.

- Gawellek, U. 2004: Teilprojekt Innovation, Produkte und Programme, Vortrag auf dem Workshop „Entwicklung und Bewertung von Produkten und Programmen der Arbeitsförderung im Kontext des Umbaus der Bundesagentur für Arbeit“, 7.- 8. Mai 2004, Nürnberg.
- Göckler, R. 2006: Wo vollzieht sich Fördern und Fordern? Der Blick auf die MitarbeiterInnen, in: Beschäftigungspolitik: kommunal e.V. (bp:k) (Hg.): Netzwerk SGB II, Lokale Umsetzung des SGB II – Strukturen, Leistungsprozesse, Handlungsbedarfe, Fachtagung in Leipzig 3./4. Mai 2006, Offenbach: 39-50.
- Göckler, R. 2004: Argumente für ein beschäftigungsorientiertes Fallmanagement in den Arbeitsgemeinschaften, Nürnberg.
- Goffman, E. 1961: The Medical Model and mental Hospitalization: Some Notes on the Vicissitudes of the Tinkering Trades; in: ders.: Asylums, Essays in the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates, Garden City: 321-386.
- Greifenstein, R./Kißler, L./Wiechmann, E. 2005: Kooperations- und Optionsmodell bei Hartz IV: Bestandsaufnahme der Folgen für die Beschäftigten und der neuen personalvertretungspolitischen Herausforderungen, Zwei kommunale Fallstudien im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Meschede/Marburg/Fröndenberg 2005.
- Gross, P./Badura, B. 1977: Sozialpolitik und soziale Dienste, Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen, in: Ferber, Ch.v./Kaufmann, F.X. (Hg.): Soziologie und Sozialpolitik, KZfSS Sonderheft. 19: 361-385.
- Grunow, D. 1978: Alltagskontakte mit der Verwaltung, Frankfurt am Main.
- Hansbauer, P. 1996: „Mikrorationalitäten“ im Verwaltungsalltag, dargestellt am Beispiel der „Hilfen zur Arbeit“ (§§ 18 ff. BSHG) in einer Sozialverwaltung, Jg. 26, S. 68-91.
- Harrach, E.-M. v./Loer, Th./Schmidtke, O. 2000: Verwaltung des Sozialen, Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts, mit Beiträgen von Oevermann, U. und Ley, Th.)
- Hartz, P.u.a. 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin.
- Heinemann, S./Gartner, H./Jozwiak, E. 2006: Arbeitsförderung für Langzeitarbeitslose, Erste Befunde zu Eingliederungsleistungen des SGB III im Rechtskreis SGB II, IAB-Forschungsbericht 3/2006, Nürnberg.
- Henke, J. 2004: Wenn die Fürsorge den Plan macht, Hilfeplanung in ‚arbeitsmarktnahen‘ und ‚arbeitsmarktfernen‘ Systemen sozialer Sicherung, Kassel.
- Hess, D./Schröder, H./Smid, M./Reis, C. 2004: MoZArT - Neue Strukturen für Jobs, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung (BMWA-Dokumentation 541), Bonn.
- Hesse, J.J. 2006: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II, Ergebnisse der zweiten Feldphase und der ersten flächendeckenden Erhebung, Foliensatz, o.O.
- Hitzler, R./Honer, A. 1997: Sozialwissenschaftliche Hermeneutik, Eine Einführung, Opladen.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) 2006: Auftaktworkshop zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGBII - Untersuchungsfeld 1: Deskriptive Analyse und Matching. Foliensatz, Berlin.
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS), Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa (Hg.) 2002: Dokumentation der Tagung ‚Indikatoren und Qualität sozialer Dienste im europäischen Kontext‘, Berlin 16.- 17.10.2002, Frankfurt am Main. URL: <http://www.soziale-dienste-in-europa.de/>.
- Jacobs, H./Ringbeck, A. 1994: Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit (Band 31 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren), Stuttgart, Berlin, Köln.
- Kaufmann, F.X. 2001: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich, in: Bundesministerium für Arbeit, Bundesarchiv (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden: 799-989.
- Kolbe, C. 2006: Fallmanagement unter Hartz IV, Vortrag auf dem IAB-Workshop Qualitative Studien zum SGB II, Lauf, 13./14. Juli 2006.
- Kolbe, C./Reis, C. 2005: Vom Case Management zum „Fallmanagement“, Zur Praxis des Case Managements in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungspolitik am Vorabend von Hartz IV, Frankfurt am Main.
- Kolbe, C./Reis, C. 2005a: „Case Management in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungsförderung“, Ein Probelauf für das Fallmanagement?, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 36, Heft 1/2005, S. 62-75.
- Konle-Seidl, R. 2005: Lessons Learned, Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik, IAB-Forschungsbericht 9/2005, Nürnberg.

- Legewie, H. 2001, Das Gespräch, Vorlesungsskript; URL: http://www.tu-berlin.de/fak8/ifg/psychologie/legewie/VL-Skripte/Dokumente/Vorlesung_6.doc.
- Leibfried, S./Leisering, L. u.a. 2005: Zeit der Armut, Lebensverläufe im Sozialstaat, Frankfurt am Main.
- Leisering, L./Hilkert, B. 2001: Strategien des Umbaus im lokalen Sozialstaat, Chancen und Risiken der kommunalen Sozialhilfereformen (Hilfe zum Lebensunterhalt) unter besonderer Berücksichtigung neuer Informationssysteme, Bielefeld.
- Lenhart-Roth, K. 2006: Ein "spanisches Fenster", Erkundungen zur Frauenförderung und Hartz IV in einem großstädtischen Job Center (Typoskript), Berlin.
- Lodemel, I./Trickey, H. 2001: Ein neuer Vertrag für Sozialhilfe, in: Stelzer-Orthofer, C. (Hg.): Zwischen Welfare und Workfare, Soziale Leistungen in der Diskussion, S. 123-165.
- Mayring, P. 2002: Einführung in die Qualitative Sozialforschung, Weinheim/Basel.
- Mayring, P. 2000: Qualitative Inhaltsanalyse, Grundfragen und Techniken, Weinheim.
- Ochs, P. 2005: Die Arbeitsverwaltung im Wandel - Agenturmodelle beim Übergang in die neue BA-Welt; in: Schütz, H./Mosley, H. (Hg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand, Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin: 179-219.
- Oevermann, U. 2000: Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie der klinischen und pädagogischen Praxis; in: Kraimer, K. (Hg.): Die Fallrekonstruktion, Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung, Frankfurt/M.: 58-156.
- Orianne, J.F-. 2005 Le traitement clinique du chômage (Typoskript), Louvain-la-Neuve.
- Orianne, J.F-. 2005a: L'État social actif en action, Troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage, in : Vielle, P./Pochet, P./Cassiers, I. (dir.): L'État social actif, Vers un changement de paradigme ?, Bruxelles: 179-207.
- Orianne, J.-F./Moulaert, T./Maroy, C. 2004 : The *état social actif* in Action: Generalists and Specialists of Employability, Paper to the Symposium "Professions, Social Inclusion and Citizenship" of the European Sociological Association, University of Lincoln 15-17 April 2004, Lincoln.
- Peters, F. 1999: Diagnosen – Gutachten - hermeneutisches Fallverstehen (Eigenverlag der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen), Frankfurt am Main.
- Reis, C. 2005: Leistungsprozesse im SGB II, Anregungen zur organisatorischen Ausgestaltung von Arbeitsgemeinschaften und „Optionskommunen“, Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum Pilotprojekt „Arbeitsgemeinschaften“ und Modellprojekt „JobCenter in Kreisen“, Teil A, Düsseldorf.
- Reis, C. 2005a: Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen nach dem SGB II, Organisatorische Ausgestaltung und Leistungsprozesse (unter Mitarbeit von Brülle, H./Wende, L./Eicker-Bis, M./Mäder, S./Schmidt, S.), Düsseldorf.
- Reis, C./ Brülle, H. 2004: Arbeitsorganisation im Job Center - Plädoyer für einen Perspektivenwechsel in einer verfahrenen Debatte, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, 84. Jg., Heft 5/2004, S. 159-166.
- Reis, C./Freyberg, T.v./Kinstler, H.-J./Wende, L. 2003: Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ - Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung (im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW), Frankfurt/M.
- Reis, C./Freyberg, T.v./Kinstler, H.-J./Wende, L. 2003a: Case Management, Theorie und Praxis (herausgegeben vom Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW), Düsseldorf.
- Reis, C./Freyberg, T.v./Kinstler, H.-J. 2002: „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ - Bericht der wissenschaftlichen Begleitung, Teil A (Hg. vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW), Düsseldorf.
- Reis, C./Schulze-Böing, M. 1998: Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen, Die Herausforderung ‚neuer Steuerungsmodelle‘, Berlin.
- Rudolph, H. 2003: Profiling und Case Management im Kontext von Aktivierungsstrategien, Diagnose und Fallsteuerung, Coaching, Vermittlung, Beitrag zur Tagung des Gesprächskreises Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung „Aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Europa: Wo steht Deutschland?“, Berlin, 9./10.10. 2003), Nürnberg.
- Salais, R. 2005: Le projet européen à l'aune des travaux de Sen, in : L'Economie politique 27, 2005 : 8-23.
- Schmidt, M.G. 1998: Sozialpolitik in Deutschland, Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2. Auflage, Opladen.
- Schmuhl, H.-W. 2006: Zur Geschichte der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Beitrag zur SOEB-Werkstatt 2: „Regulierung des Umbruchs - Umbruch der Regulierung?“, Göttingen, 9./10. März 2006.
- Schmuhl, H.-W. 2003: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002 - zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 270, Nürnberg.
- Schütz, H. 2005: Vom Arbeitsamt zum Kundenzentrum - Reformveränderungen der deutschen Arbeitsvermittlung; in: Schütz, H./Mosley, H. (Hg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand, Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin: 135-178.

- Schütz, H./Ochs, P. 2005: Das BA-Kundenzentrum der Zukunft; in: in: Schütz, H./Mosley, H. (Hg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand, Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin: 221-240.
- Seidel, G. 1995: Evaluation der MatAB-Sonderserie „Ausbildungsberufe im Urteil der Betriebe“, Abschlussbericht (DIPF), Frankfurt am Main.
- Sell, S. 2006: Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung, Strategien und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen (Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung), Remagen.
- Steinke, R. 1994: Das Arbeits- und Strukturförderungsgesetz (ASFG) - Ein Leitfaden, Berlin.
- Volkert, J. 2005: Das Capability-Konzept als Basis der deutschen Armuts- und Reichtumsberichterstattung, in: ders. (Hg.): Armut und Reichtum an Verwirklichungschancen, Amartya Sens Capability-Konzept als Grundlage der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, Wiesbaden: 119-147.
- Wende, L./Reis, C. 2005: Aus Erfahrung lernen - Plädoyer für eine empirisch fundierte Auseinandersetzung mit der Einführung komplexer Hilfeformen durch das SGB II; in: Burghart, H. / Enggruber, R. (Hg.) 2005: Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Weinheim/München: 105-131.
- Wiechmann, E./Greifenstein, R./Kißler L. 2005: Die arbeitsorganisatorische Seite der Arbeitsmarktreform - ARGE und Option, in: WSI-Mitteilungen, 58. Jg., 11/2005, S. 631-637.
- Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) / infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft 2005: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1a, Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse, Bericht 2005 für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Berlin, Bonn.
- Wirth, C. 2006: Arbeitsmarktintegration, personale Netzwerke und die öffentliche Arbeitsvermittlung, in: WSI-Mitteilungen, 59. Jg., Heft 2/2006, S. 104-109.
- Wolf, K. 2006: Regionale Typisierung im SGB II, in: Bundesagentur für Arbeit: Jahresbericht 2005, SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Nürnberg, S. 82-85; 103-111.
- Zeeb, M. 2006: Vermittlung, Bericht aus der Arbeitsgruppe; in: Pfannkuche, H./Lange, J. (Hg.): Und die Moral von der Geschicht'...?, Die Evaluierung der Arbeitsmarktreformen („Hartz I bis III“), Loccum Protokolle 14/06, Loccum: 119-120.