

## Moderne Dienstleistungen und Erwerbsfürsorge Fallbearbeitung nach SGB II als Gegenstand soziologischer Forschung

Peter Bartelheimer

*In der Öffentlichkeit sind die Gesetze zur Neuausrichtung der deutschen Arbeitsmarktpolitik schlicht als „Hartz-Gesetze“ bekannt. Ihr offizieller Titel<sup>1</sup> verspricht anspruchsvoller, Arbeitsuchenden wie Arbeitgebern Zugang zu „modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zu schaffen. Was aber zeichnet arbeitsmarktorientierte soziale Dienstleistungen aus, und wie müsste ein Forschungsansatz konzipiert werden, der diesem Dienstleistungsversprechen nachgeht?*

*Als Untersuchungsgegenstand liegen die Leistungsprozesse in den Arbeitsagenturen und den Job Centern von Arbeitsgemeinschaften und kommunalen Trägern der Erwerbsfürsorge am Schnittpunkt dreier soziologischer Forschungslinien: Für die Arbeitsforschung handelt es sich um einen Sonderfall personenbezogener Dienstleistungsarbeit, der den üblichen Erkenntnismitteln der Arbeitsbeobachtung und der „Betriebs“-Fallstudie zugänglich sein sollte. In der Arbeitsmarktforschung geht es darum, wie diese Leistungen wirken und wie ihre Qualität bewertet werden kann, insbesondere ob sie bei bereits gefährdeter Erwerbsbeteiligung die Chancen auf Teilhabe durch Erwerbsarbeit erhöhen. Die Sozialstaatsforschung könnte danach fragen, in welcher Weise sich der Anspruch auf Dienstleistungen neben den Geld- und Sachleistungen als soziales Recht gewähren ließe.*

*Das nachstehende Werkstattpapier skizziert, welche Fragestellungen sich aus diesen drei Forschungsperspektiven ergeben, und welche Konzepte und Methoden für die Untersuchung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt geeignet sein könnten. Die formulierten Hypothesen wurden in der Auseinandersetzung mit den neuen Leistungsprozessen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende entwickelt.*

### 1. Das Dienstleistungsversprechen der „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik

Der „Zweistufenplan der Bundesregierung für kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ vom 22.02.2002 beruht auf einem Paradigmenwechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik, der Entscheidung für „aktivierende“ statt aktiver Arbeitsmarktpolitik (vgl. Hartz u.a. 2002: 45 ff.; zum Unterschied beider Paradigmen vgl. Knuth 2005: 176 ff.). Ergänzen einander im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 das Ziel der gesamtwirtschaftlichen Beschäfti-

gungspolitik und der individuellen Förderung, so begann mit dem Übergang zum neuen, dritten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB III) 1998 ein Richtungswechsel, der mit dem Job-AQTIV-Gesetz von 2001 bereits weit vorangeschritten war, als die Hartz-Kommission ihre Arbeit aufnahm. Arbeitsförderung wird seither vorwiegend als Abbau des Arbeitslosenbestands durch einen schnelleren Ausgleich von Angebot und Nachfrage („Matching“) verstanden. Beschäftigungslosigkeit soll künftig auf der Mikroebene individuellen Verhaltens überwunden werden, was mit einer Anleihe beim pädagogischen Diskurs – „Fördern und Fordern“ – auf

<sup>1</sup> Zu den Neuregelungen im Einzelnen vgl. S. 79

eine knappe Formel gebracht wurde. „Unemployed get jobs – not the agencies“ (Finn 2005), lautet das Credo auch der aktuellen internationalen Diskussion über Arbeitsmarktpolitik. Makroökonomisch wird diese „Aktivierung“ nur noch flankiert, indem als „beschäftigungshemmend“ angenommene Regulierungen abgebaut werden. Es liegt in der Logik einer solchen Individualisierung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsproblems, nun auch „Beschäftigungsfähigkeit“ (die zentrale Zielgröße des SGB III) nicht mehr als „kollektive und ausgehandelte“ Wechselbeziehung zwischen persönlichen Eigenschaften und Arbeitsmarkt zu verstehen (vgl. Deeke/Kruppe 2003), sondern vielmehr als individuelle Eigenschaft, die durch Anpassung an das Beschäftigungssystem zu erhalten ist.

In der Begründung dieses arbeitsmarktpolitischen Richtungswechsels spielt das Dienstleistungsversprechen seit 2002 eine zentrale Rolle. „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.) Dazu sollte die in Bundesagentur für Arbeit umbenannte Arbeitsverwaltung am Leitbild eines modernen Dienstleisters ausgerichtet werden (Bieber u.a. 2005). Auch Grundsicherung für Erwerbsfähige soll sich an diesem Leitbild orientieren und sich so von einer bloßen Arbeitsverwaltung abheben, wie sie der früheren Sozialhilfe unterstellt wird: „Ich bin stolz darauf, dass wir fast eine Million Menschen aus der Sozialhilfe herausgeholt und jetzt mit in den Mittelpunkt der Arbeitsvermittlung gestellt haben.“ (Clement 2005.)

Das Versprechen, „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ anzubieten, greift zwei alte Diskurslinien sozialstaatlicher Reformstrategie auf: die Kritik an der Bürokratisierung und der paternalistischen, bevormundenden Seite sozialer Sicherung, und die Vorstellung, dass das deutsche Sozialstaatsmodell vor allem bei den Dienstleistungen Defizite aufweise. Man muss nicht unbesehen an eine Mitschuld des Sozialstaats an der „Service-Wüste Deutschland“ glauben<sup>2</sup>, um die bereits vor 30 Jahren vorgeschlagene Unterscheidung einer „Einkommens-“ und einer „Dienstleistungsstrategie“ in der sozialen Sicherung anregend zu finden.<sup>3</sup> Nur wird man fragen müssen, ob die „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik einen aussichtsreichen Rahmen für eine neue „Dienstleistungsstrategie“ in diesem Bereich aufspannt.

Noch ein Jahr vor dem „Vermittlungsskandal“ und der Hartz-Kommission schrieb Kaufmann (2001: 972) in einem historischen Rückblick, auf der Basis des AFG von 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“. Das Dienstleistungsversprechen am Arbeitsmarkt ist offenbar nicht neu. Sind die Chancen auf seine Einlösungen heute besser oder schlechter als in den 60er und 70er Jahren? Drei Bedingungen dürften hierüber entscheiden.

2 Nach Schmidt (1998: 215) hat die vergleichende Sozialstaatsforschung die Überprüfung dieser Annahme durch eine „vergleichende Erkundung sozialer Dienstleistungen“ bisher vernachlässigt.

3 „Die Einkommensstrategie sichert (...) gegen Einkommensverluste, sichert die Befriedigung elementarer Bedürfnisse nach Ernährung, Wohnen, Kleidung, sichert das finanzielle Auskommen, sichert Chancen zum Konsum materieller Güter, sichert die monetäre Seite des einmal erreichten Lebensstandards, sichert auch den Kauf von am Markt angebotenen Dienstleistungen. Die Dienstleistungsstrategie sichert (...) elementare, immaterielle soziale Leistungen, sichert Chancen des Beratenwerdens, des Behandelwerdens, des Gepflegtwerdens, des Gebildetwerdens - dort, wo entweder Selbstversorgung oder die finanziellen Voraussetzungen zum Kauf solcher Dienstleistungen nicht gegeben sind, aber gleichwohl ein als legitim erachteter Anspruch darauf besteht, oder aber, wo der Markt nicht in der Lage ist, bestimmte, als gesellschaftlich notwendig erachtete Dienste zur Verfügung zu stellen.“ (Badura/Gross 1976: 268.)

Auch wenn „die Grundannahme ‚Arbeit ist da und ein erreichbares Ziel‘“ (Knuth 2005: 178) eine notwendige „Ausgangshypothese“ für Dienstleistungen sein dürfte, die das Matching unterstützen sollen (vgl. unten: 2.4), so trifft sie deshalb noch lange nicht für alle Arbeitssuchende und Dienstleister tatsächlich zu. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage setzt einer solchen Dienstleistungsstrategie am Arbeitsmarkt Grenzen. Das AFG war noch vor dem Erfahrungshintergrund gesamtwirtschaftlicher Vollbeschäftigung konzipiert worden. Heute stehen einer vakanten oder später zu besetzenden Stelle in Westdeutschland bei günstiger konjunktureller Lage (2001) rechnerisch drei bis vier Bewerber (Arbeitslose und stille Reserve) gegenüber, bei ungünstiger Arbeitsmarktkonjunktur (2003) sechs bis sieben. In Ostdeutschland kommen im Jahr 2003 auf eine angebotene Stelle 17 Arbeitssuchende (Bartelheimer/Wieck 2005: 281).

Der Bedarf an arbeitsmarktnahen Dienstleistungen ist differenzierter und komplexer geworden. Die Adressaten solcher Leistungen verteilen sich heute auf drei Segmente der Erwerbsbevölkerung, die sich in recht verschiedenen Lebenslagen befinden: Unter ihnen sind Sucharbeitslose, deren stabiles Erwerbsbeteiligungsmuster nur vorübergehend unterbrochen wird, Arbeitssuchende in unsicherer Erwerbsbeteiligung, die häufiger zwischen verschiedenen Erwerbsformen und Beschäftigungslosigkeit wechseln, und Langzeitbeschäftigungslose, die der Aussteuerung oder dem Rückzug vom Arbeitsmarkt entgegen gehen.<sup>4</sup> Die gleichen Leistungen wirken in jeder dieser Erwerbszonen verschieden. Und vor dem Hintergrund mehrfacher Beschäftigungslosigkeit dürfen einzelne Übergänge in Beschäftigung nicht mehr als Ausstieg aus dem Bereich der Prekarität gewertet werden. Die Formel, jeder Arbeitsplatz sei besser als keine Arbeit, galt für Sucharbeitslosigkeit nie; sie gilt nun auch für den wachsenden Bereich unsicherer Erwerbsbeteiligung nicht mehr.

---

4 Zur Abgrenzung dieser Zonen der Erwerbsbeteiligung und zu den Größenverhältnissen vgl. Bartelheimer 2005; Bartelheimer/Wieck 2005; dort wird auch der Begriff der Beschäftigungslosigkeit definiert.

Das Versprechen des Jahres 2002, in einem „neuen Arbeitsamt“ würden alle Adressaten der Arbeitsmarktpolitik „nur noch von einer einzigen Stelle betreut“ und „nur noch eine einzige Leistung“ erhalten (Hartz u.a. 2002: 68, 126 f.), ist heute bereits wieder Geschichte. Die Arbeitslosenversicherung hatte nie zum bereits im Kaiserreich geprägten Kernbestand des deutschen Sozialstaats gehört. Die organisatorische Zusammenfassung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in einer zentralen Verwaltung wurde erst 1927 realisiert. Da das Risiko Arbeitslosigkeit sehr ungleich verteilt ist, ließ sich das Versicherungsprinzip nicht verallgemeinern: immer wieder lebten bei anhaltender gesamtwirtschaftlicher Unterbeschäftigung neben der Arbeitslosenversicherung Formen der Erwerbslosenfürsorge (nach 1930 Krisenfürsorge und gemeindliche Wohlfahrtspflege, in den 80er Jahren Hilfe zur Arbeit im Rahmen der Sozialhilfe) in großem Maßstab wieder auf.<sup>5</sup> Nun entsteht mit dem Arbeitslosengeld II und dem neuen zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB II), organisatorisch und meist auch räumlich getrennt vom nun enger begrenzten Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III), wieder ein großes, von der Fürsorge logik geprägtes Leistungssystem für Erwerbsfähige.<sup>6</sup> Das Fürsorgeprinzip, das so vom Rand wieder ins Zentrum der Arbeitsförderung rückt, ist aber gerade keine moderne, sondern vielmehr die historisch älteste Form der sozialen Sicherung (Castel 2000, Sachße/Tennstedt 1980) und, auf moderne Arbeitsmarktrisiken angewandt, ein Schritt hinter die Arbeitslosenversicherung zurück. Schon dass Fürsorgeleistungen nicht als soziale Rechte gesichert sind, sondern von der Einhaltung persönlicher Verhaltensanforderungen abhängig bleiben, bildet keinen idealen Rahmen für „moderne“ Dienstleistungen. Setzen sich Forderungen nach einer vollständigen Kommunalisierung des Arbeitslosengelds II durch, könnte in Zukunft die Preisgabe einheitlicher Leistungsstandards

---

5 Unerreicht ist die historische Darstellung bei Schmuhl (2003).

6 Da das SGB II nicht nur für Langzeitarbeitslose gilt, sondern für den ganzen Bereich unregelmäßiger Erwerbstätigkeit und niedriger Erwerbseinkommen, kann es im Unterschied zur Erwerbslosenfürsorge des letzten Jahrhunderts als Erwerbsfürsorge bezeichnet werden.

zu einer noch größeren Hypothek für eine Dienstleistungsstrategie werden.

## 2. Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Grundsätzliche Fragen

### 2.1 „Forschung darf öffnen“ – Leistungsprozesse als „Black Box“ in der Wirkungsforschung

Die Arbeitsmarktforschung gehört zweifellos zu den Gewinnern der neu ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik. Bund, Länder und Bundesagentur dürften in den Jahren 2004 bis 2008 einen knapp dreistelligen Millionenbetrag für „kommunikative Begleitung und Evaluation“ der gesetzlichen Neuregelungen ausgeben. Doch hat dies bisher nichts daran geändert, dass Politik und Wissenschaft über das Geschehen auf den Fluren und in den Büros von Arbeitsagenturen und Job Centern ebenso auf Mutmaßungen und kollektive Phantasien zurückgreifen wie die Stammtische und die Kolumnisten. „Denn Fachkräfte (...) und Hilfesuchende begegnen einander in Gesprächssituationen, die eigentlich der Beobachtung durch Dritte entzogen sein sollen und von denen nur eine aktenförmige Spur bleibt.“ (Bartelheimer 2001: 6.)

Soweit sich die arbeitsmarktpolitische Wirkungsforschung mit der Implementation von Leistungsprozessen befasst, steht bisher die Beobachtung und Beschreibung von Organisationsmodellen im Mittelpunkt der fachlichen und politischen Aufmerksamkeit.<sup>7</sup> Dies entspricht Sichtweisen und Interessen der starken Akteure im Leistungsprozess. Immerhin waren die Neuorganisation der Bundesagentur für Arbeit und die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem neuen Leistungssystem zentrale Anliegen der Gesetzgebung, und mit der „Experimentierklausel“ des § 6c SGB II will der Gesetzgeber in der Grundsicherung für Arbeit-

suchende zwei konkurrierende Modelle der Aufgabewahrnehmung erproben – die kommunale Trägerschaft und die Arbeitsgemeinschaft. Die Sicht der Fachkräfte auf den Leistungsprozess und die Steuerungsbemühungen der Leitungsebene werden bei der Umsetzung der neu gestalteten Geschäftsprozesse am stärksten kommuniziert, und Organisationsstrukturen lassen sich relativ leicht abbilden.

Dabei sind die eigentlichen Dienstleistungen, die im Rahmen des SGB III und des SGB II erbracht werden, im Wesentlichen eine „black box“ geblieben. Die Wirkungsforschung legt es bisher nicht eben darauf an, die wenigen gesetzlichen Verfahrensanforderungen und fachlichen oder organisatorischen Vorgaben, etwa die „Handlungsprogramme“ der Bundesagentur für Arbeit, die nun auch den Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II angetragen werden, oder die vorgeschlagenen Standards von Fallmanagement (Autorenteam 2004; Deutscher Verein 2004; EQUAL in OWL 2004; Göckler 2004), anhand empirischen Materials zu überprüfen. Überhaupt spielt der in anderen Bereichen geführte Diskurs über die Qualität sozialer Dienstleistungen (ISS/Beobachtungsstelle 2003) in der Arbeitsmarktpolitik bisher eine ganz untergeordnete Rolle. Soweit zu den tatsächlichen Kontakten zwischen Fachkräften und Adressaten Material erhoben wird, werden vor allem die Selbstwahrnehmungen der ersteren in Leitfadeninterviews differenziert abgefragt, während man sich bei den Adressaten mit allgemeinen Auskünften zur Zufriedenheit begnügt.

Doch es fehlt nicht nur an empirischer Forschung über Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, sondern auch an geklärten theoretischen Konzepten zu ihrer Beobachtung. Obwohl dies nach dem „Vermittlungsskandal“ nahe gelegen hätte, entwickelte die Arbeitsmarktforschung kein besonderes Interesse am berufsfachlichen Anforderungsprofil für Arbeitsvermittlung oder am Beratungs- und Interaktionsverständnis von Vermittlern. Mit der Gesetzgebung zu „modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ werden nun aber darüber hinaus Dienstleistungsformen wie etwa Hilfeplanung und Fallmanage-

<sup>7</sup> Zum Stand der Wirkungsforschung vgl.: Bartelheimer/Wagner 2005; Schütz/Mosley 2005; Fertig u.a. 2004; Hagen/Speermann 2004; Kaltenborn u.a. 2004; für den Bereich des SGB II auch: Czommer u.a. 2005; Schütz 2005, Brülle/Reis 2004.

ment, die bisher nur im Bereich der sozialen Arbeit verwendet und methodisch fundiert werden, rasch und kaum reflektiert in Leistungsprozesse der Arbeitsmarktpolitik eingeführt. Nach vereinzelt Studien zur Sozialhilfe in den 80er und 90er Jahren (Jacobs/Ringbeck 1994; BMJFG 1985) wurden Arbeitsformen der arbeitsmarktnahen Einzelfallhilfe erst im Zusammenhang mit dem Umbau der Sozialhilfe (zusammenfassend: Leisering/Hilkert 2001) und mit der späteren, experimentellen Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hess u.a. 2004) Gegenstand einiger theoretischer Erörterungen und empirischer Untersuchungen (Burgardt/Enggruber 2005; Kolbe/Reis 2005; Reis 2005; Reis u.a. 2003, 2002; Bartelheimer u.a. 2003; Bartelheimer 2001; Bartelheimer u.a. 2000; v. Harrach u.a. 2000).

Doch ohne Verständigung darüber, was die besonderen Qualitäten arbeitsmarktnaher sozialer Dienstleistungen sein sollen, und ohne deren empirische Analyse bleiben die eigentlichen Leistungsprozesse nach SGB III und SGB II für die Wirkungsforschung ein Feld „unerklärter Varianz“, das sich genauerer Überprüfung entzieht. Die soziologische Forschung wird daher nicht umhin kommen, diese „black box“ aufzuschnüren.

## 2.2 Arbeitsmarktnahe soziale Dienstleistungen – Arbeitsdefinition und Arbeitshypothese

Die Frage, was eigentlich soziale Dienstleistungen ausmacht, berührt sehr schnell professionelle Identitäten. Enggruber (2005: 69) sieht schon hinter dem Dienstleistungsbegriff ein Menschenbild des „homo oeconomicus“. Die Arbeitsforschung aber spricht von Dienstleistungen in analytischer, nicht normativer oder identitätsstiftender Absicht.<sup>8</sup> Personenbezogene Dienstleistungen lassen sich ökonomisch definieren als Leistungen für den Haushaltssektor (d.h. für die Reproduktion), die nicht als fertige Produkte, sondern als Leistungsverspre-

chen angeboten werden und bei denen Konsum und Produktion zeitlich zusammen fallen.<sup>9</sup> Werden sie als öffentliche Dienstleistungen erbracht, entsteht ein Dreiecksverhältnis zwischen den Fachkräften, die Leistungen erbringen, den Adressaten oder Nutzern dieser Leistungen und den Kostenträgern, die sie bezahlen (Brülle u.a. 1998). Als Arbeitsdefinition kann also gelten: Soziale Dienstleistungen sind persönliche Hilfen im Rahmen sozialer Sicherungssysteme. Nach Kaufmann (1973: 96 ff.) unterscheiden sich solche sozialen Dienste vor allem dadurch von anderen, generalisierenden Leistungen der Sozialpolitik, dass sie ein individualisierendes Vorgehen erfordern.

Unter „arbeitsmarktnahen sozialen Dienstleistungen“ werden im folgenden alle fallbezogenen Dienstleistungen von Trägern der Arbeitsförderung und der Erwerbsfürsorge verstanden, die über die Bearbeitung der Entgeltersatzleistungen (Anspruchsprüfung und Zahlbarmachung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld/Sozialgeld) hinaus gehen. Dabei kann zwischen unmittelbar arbeitsmarktorientierten und sozialintegrativen Dienstleistungen unterschieden werden. Zu den ersteren gehören etwa Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, sowie Vermittlung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen<sup>10</sup>, zu den letzteren persönliche Hilfen wie Kinderbetreuung und Pflegeleistungen, Schuldner- und Suchtberatung, psychosoziale Angebote.

Der Begriff „Fallbearbeitung“ meint den Gesamtzusammenhang, in dem diese „arbeitsmarktnahen sozialen Dienstleistungen“ zusammen mit Entgeltersatzleistungen (Leistungen zum Lebensunterhalt), materiellen Anreizen und Sanktionen, sowie Verfahrensweisen wie Eingliederungsvereinbarung und Fallmanagement erbracht werden. Zwar bürgert es sich derzeit bei den Trägern ein, diesen Leistungsprozess zusammenfassend als

<sup>8</sup> Zum ökonomischen Dienstleistungsbegriff gehört nicht, dass sie die Adressaten begünstigen; öffentliche Dienstleistungen können auch aufgezwungen sein.

<sup>9</sup> Zu Definitionsfragen vgl. Wehrich/Dunkel 2003; Badura/Gross 1976: 66 ff.; kritisch: Häußermann/Siebel 1995: 134 ff.

<sup>10</sup> Zu klären bleibt, ob die Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung selbst als weitere Dienstleistungen zu gelten haben (so etwa: Bundesagentur für Arbeit 2004: 23; vgl. Enggruber 2005: 71) oder - in Entsprechung zu Leistungen des Gesundheitswesens - als Sachleistungen.

Fallmanagement zu bezeichnen. Dies sollte aber vermieden werden, da Fallmanagement eine besondere Arbeitsform darstellt, die gar nicht in jedem Einzelfall zum Einsatz kommt, und da für ein „vollständiges“ Fallmanagement derzeit fachlich-normative Anforderungen erörtert werden, die in der Praxis selten erreicht werden dürften (Kolbe/Reis 2005; Deutscher Verein 2004; MWA 2003).

Die Untersuchung von Leistungsprozessen der Arbeitsagenturen (SGB III) und der Erwerbsfürsorge (SGB II) kann von der Arbeitshypothese ausgehen, dass dort ein neuer arbeitsmarktnaher Typ sozialer Dienstleistungen entsteht. Wie dessen Profil sich als spezifische Kombination analytisch unterschiedener Teilleistungen bestimmen lassen könnte, wird im Folgenden für die Fallbearbeitung nach SGB II erörtert. Wie „neu“ oder „modern“ diese „Aktivierungsdienstleistungen“ (BMWA 2005: 11) sind, kann einstweilen dahingestellt bleiben; dies ließe sich erst im Vergleich mit den – seltenen – früheren Untersuchungen und mit Leistungsprozessen in anderen Feldern sozialer Sicherung klären.<sup>11</sup> Auch ob sich Arbeitsformen in den beiden Regelwerken des SGB III und des SGB II so weit gegeneinander verselbständigen werden, dass es künftig sinnvoll sein könnte, etwa „Arbeitsförderung“ und „Erwerbsfürsorge“ als zwei verschiedene Dienstleistungstypen aufzufassen, kann nur die vergleichende Beobachtung ergeben.

Bei weiteren Überlegungen zur empirischen Untersuchung solcher arbeitsmarktnaher sozialer Dienstleistungen sind aber zwei Punkte zu berücksichtigen.

Erstens sollte das Geschäftsmodell oder „Produktionsmodell“ (Reis u.a. 2003: 237 ff.) dieses Dienstleistungstyps als offenes Ergebnis sozialer Praxis beobachtet werden. Die Leistungsprozesse sind durch gesetzliche

und institutionelle Vorgaben, Regeln und Anreize, Governance-Strukturen und organisatorische Umsetzung nicht vollständig determiniert. So werden die Dienstleistungen nach SGB II in stark dezentralisierter Form und mit breitem Ermessensspielraum im Einzelfall erbracht; die Steuerung der Leistungsprozesse und viele Entscheidungen über ihre Ausgestaltung, insbesondere über die Gewichtung der Ziele in der Fallbearbeitung, sind nach „unten“ verlagert. Daher können aus früheren Arbeitsfeldern mitgebrachte Orientierungen der Fachkräfte („Pfadabhängigkeiten“, vgl. Reis 2005) sowie Wertorientierungen, Einstellungen und Strategien von Fachkräften und Adressaten in der Fallbearbeitung („Mikro-Rationalitäten“, vgl. Hansbauer 1996), zu unterschiedlichen Ausprägungen des neuen Leistungstyps in den verschiedenen organisatorischen Kontexten führen.

Zweitens ist mit der Möglichkeit zu rechnen, dass gerade zwischen den verschiedenen Organisationsmodellen, die derzeit im Mittelpunkt des Interesses stehen, und der Ausprägung von Fallbearbeitung nur eine schwache Kausalität besteht. Wesentliche Faktoren, die Einfluss auf Arbeitsformen nehmen, wie gesetzliche Vorgaben, die regionale Arbeitsmarktsituation und der prägende gesellschaftliche „Aktivierungs“-Diskurs, wirken unabhängig vom institutionellen Setting. Wie groß dagegen der Einfluss unterschiedlicher örtlicher Organisationstypen und Governance-Strukturen ist, kann als offene Frage erst untersucht werden, wenn Erkenntnisse über das Profil der arbeitsmarktnahen Dienstleistungen nach SGB II vorliegen. Möglicherweise zeigt sich bei Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagentur und Kommunen (ARGEn) und bei kommunaler Alleinträgerschaft („Option“) der gleiche Dienstleistungstyp der „Erwerbsfürsorge“ nur in mehr oder weniger unterschiedlichen Ausprägungen.

### 2.3 Gesetzliche Vorgaben

Die Interaktionen zwischen Fachkräften und Adressaten arbeitsmarktnaher sozialer Dienstleistungen finden im Rahmen und auf der Grundlage von Leistungsgesetzen statt, d.h. in einem verrechtlichten Handlungsfeld. Na-

11 Wenigstens für die Dienstleistungen in der Grundsicherung für Erwerbsfähige, die „zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit“ beitragen sollen, erscheint die Professionsdebatte des Deutschen Fürsorgetags von 1927 zur „Verwertung der Arbeitskraft als Problem der Fürsorge“, auf die Burghardt hinweist (2005: 22 ff.), verblüffend aktuell.

türlich macht kein Gesetzestext die Untersuchung realer Leistungsprozesse entbehrlich. Aber Qualitätskriterien für soziale Dienstleistungsarbeit müssen auf politisch legitimierte Normen gestützt werden, und auch das organisatorische Setting (vgl. unten: 3.1), in dem die realen Interaktionen stattfinden, entsteht in Auseinandersetzung mit rechtlichen Vorgaben. Daher sollten Untersuchungskonzepte für sozialstaatliche Leistungen in Kenntnis der gesetzlichen Leistungsgrundsätze entwickelt werden, und sie sollten zu maßgeblichen Rechtsbegriffen in geklärter Beziehung stehen. Welche Zielbestimmungen und Leistungsgrundsätze finden sich also in den maßgeblichen Büchern des Sozialgesetzbuchs (SGB)?

Im Allgemeinen Teil (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.

Das soziale Recht auf Bildungs- und Arbeitsförderung schließt – neben Ausbildungsförderung und wirtschaftlicher Sicherung bei Arbeitslosigkeit – drei Anrechte ein, die ganz oder überwiegend solche Dienstleistungen voraussetzen: den Anspruch auf Beratung bei der Wahl des Bildungswegs und des Berufs, auf individuelle Förderung der beruflichen Weiterbildung sowie auf Hilfe zur Erlangung und Erhaltung eines angemessenen Arbeitsplatzes (§ 3 Abs. 2 SGB I). Von Bedeutung für Leistungsprozesse sind ferner die Anforderung an Leistungsträger, Ermessensentscheidungen „pflichtgemäß“ zu treffen, und die Mitwirkungspflichten der Leistungsberechtigten. Diese haben insbesondere die für eine Leistungsentscheidung erforderlichen Tatsachen anzugeben (§ 60 SGB I), auf Verlangen persönlich zu erscheinen (§ 61 SGB I) und an berufsfördernden Maßnahmen teilzunehmen (§ 64 SGB I).

Das SGB III enthält eine Reihe allgemeiner Zielbestimmungen und Vorschriften für Leistungen der Arbeitsförderung. Diese sollen

- das Entstehen von Arbeitslosigkeit vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen (§ 1 Abs. 1 SGB III); dabei ist die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen;
- den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen und die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SGB III);
- die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern und unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken (ebd. Nr. 3 und 4).

Vermittlungsorientierte Leistungen zur Zusammenführung von Arbeitsuchenden und Arbeitgeber/innen (§ 35 Abs. 1 SGB III) und Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung haben Vorrang vor Geldleistungen (§§ 3 und 4 SGB III).

Art und Umfang der Berufsberatung durch die Agentur müssen sich nach dem Beratungsbedarf der einzelnen Ratsuchenden richten (§ 9 Abs. 2 SGB III) und deren Neigung, Eignung und Leistungsfähigkeit berücksichtigen (§ 31 Abs. 2 SGB III). Das Beratungs- und Vermittlungsgespräch soll Auswahl und Einsatz der Leistungen aktiver Arbeitsförderung steuern (§§ 5 und 7 SGB III). Diese Diagnosefunktion der Beratung (Profiling) wird seit 2002 (Job-AQTIV-Gesetz) näher geregelt: Die Agentur für Arbeit soll spätestens nach der Arbeitslosmeldung zusammen mit dem Arbeitslosen dessen Förderbedarf klären, d.h. die für die Vermittlung erforderlichen beruflichen und persönlichen Merkmale, seine beruflichen Fähigkeiten und seine Eignung feststellen und ermitteln, ob eine berufliche Eingliederung erschwert ist (§ 6 Abs. 1 SGB III). Neben der arbeitsmarktbezogenen Chanceneinschätzung zu Beginn des Vermittlungsprozesses (Kurzprofiling) können Dritte (Maßnahmeträger) mit einem Assessment (Tiefenprofiling) beauftragt wer-

den. Arbeitslose und Ausbildungsuchende, deren berufliche Eingliederung voraussichtlich erschwert ist, müssen eine verstärkte vermittelnde Unterstützung erhalten (§ 35 Abs. 1 SGB III).

Das Job Center der Agentur für Arbeit hat seit 2003 als „einheitliche Anlaufstelle“ alle Personen, die einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz suchen, zu informieren, ihren Beratungs- und Betreuungsbedarf zu klären und einen ersten Eingliederungsschritt verbindlich zu vereinbaren (§ 9 Abs. 1a SGB III, vgl. § 44b Abs. 1 SGB II).

Seit 2002, d.h. mit dem Job-AQTIV-Gesetz, wurde die Eingliederungsvereinbarung Teil der Vermittlungsleistung. In ihr halten die Agentur für Arbeit und der oder die Arbeitslose Ergebnisse des Profiling (siehe oben) fest (§ 6 Abs. 1 SGB III). Diese Vereinbarung ist „zusammen“ mit den Adressaten zu treffen und regelt für einen bestimmten Zeitraum die Vermittlungsbemühungen der Agentur, die Eigenbemühungen von Arbeitslosen oder Ausbildungsuchenden sowie künftige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung. Sie ist fortzuschreiben und nach sechs Monaten Arbeitslosigkeit (bei Jugendlichen, Ausbildungsuchenden: nach drei Monaten) zu überprüfen (§ 35 Abs. 4 SGB III). Laut Gesetzesbegründung (Deutscher Bundestag 2001) soll die Eingliederungsvereinbarung zur besseren Beteiligung der Adressaten und als Instrument der Qualitätssicherung dienen. Sie „basiert auf dem Profiling des Arbeitslosen und seinen Vorstellungen über seine zukünftige berufliche Tätigkeit in Verbindung mit den Möglichkeiten des für ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarkts“. Bei Differenzen sollen Arbeitslose einen Vorgesetzten oder einen Berater ihres Vertrauens zuziehen können. Kommt keine Vereinbarung zustande, so bleibt dies ohne Folgen für die Rechtsansprüche der Adressaten: das Arbeitsamt unterbreitet dann aus seiner Sicht Vermittlungsvorschläge und entscheidet über Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung. Einmal geschlossen, hat die Eingliederungsvereinbarung jedoch seit 2005 für die Arbeitslosen verpflichtenden Charakter: Ihre Einhaltung zählt dann zu den Eigenbemühungen, die Voraussetzung der

Arbeitslosmeldung sind (§ 119 Abs. 4 SGB III), und ihre Nichteinhaltung führt zu Sperrzeiten (§ 144 SGB III).

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.

In Übereinstimmung mit dem Aufsicht führenden Ministerium (BMWA 2005) lässt sich aus §§ 1 bis 5 SGB II eine Hierarchie der Grundsicherungsziele ableiten:

- (1) Integration in ungeforderte Erwerbsarbeit oder Abmeldung aus dem Leistungsbezug wegen Rückgriffs auf andere Einkommensquellen,
- (2) Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (nach dem Wortlaut des Gesetzes eigentlich nur: der enger definierten Erwerbsfähigkeit),
- (3) soziale Stabilisierung – einschließlich Erhalt bzw. Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit, z.B. durch Vermeidung von Suchtverhalten und Bewältigung gesundheitlicher Beeinträchtigungen.

Auch 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 ihre Familienangehörigen (d.h. für die Bedarfsgemeinschaft) ein persönlicher Ansprechpartner (Agenturjargon: PAP) benannt werden (§ 14 Satz 2 SGB II). In der Gesetzesbegründung wird dieser PAP als Fallmanager bezeichnet (Deutscher Bundestag 2003: 46).

Welche Dienstleistungen im Einzelfall als „erforderlich“ gelten und erbracht werden, liegt im Ermessen der Grundsicherungsträger. Hierzu wird mit der Eingliederungsvereinbarung nach SGB II (§ 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.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Dagegen heißt es in der Begründung zu § 12 SGB XII, der mit der „Leistungsabsprache“ ein ähnliches Instrument ins Sozialhilferecht einführt, diese solle die „kooperative Vorgehensweise“ verstärken und sei kein öffentlich-rechtlicher Vertrag; vgl. Deutscher Bundestag 2003a: 56. Unter welchen Bedingun-

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.

gen sich Interaktionen zwischen Fachkräften und Adressaten in Vertragsform regeln lassen, ist eine Untersuchungsfrage.

§ 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; § 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 anderer, hier nicht genannter Dienste für „erforderlich“ gehalten werden.

Zu den speziellen Vorgaben des SGB II für die Leistungsprozesse zählt ferner, dass

- Jugendliche und junge Erwachsenen „unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen (...) in eine Arbeit, eine Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit zu vermitteln“ sind, wobei Arbeit oder Arbeitsgelegenheiten „auch zur Verbesserung ihrer beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten“ beitragen sollen (§ 3 Abs. 2 SGB II),

- vorhandene Einrichtungen und Dienste Dritter – insbesondere der freien Wohlfahrtspflege – vorrangig genutzt werden sollen (§ 17 Abs. 1 SGB II),
- und bei der Leistungserbringung mit den Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarkts zusammenzuarbeiten ist (§ 18 Abs. 1 SGB II).

Einerseits zeigt sich, dass in den beiden Sozialgesetzbüchern eine ganze Reihe von Festlegungen für Dienstleistungen am Arbeitsmarkt getroffen wurden. Andererseits belassen diese den Trägern einen breiten Spielraum bei der Gestaltung der Leistungsprozesse.

#### **2.4 Abstimmungsprobleme und Konfliktzonen am Beispiel der Fallbearbeitung nach SGB II**

Da personenbezogene Dienstleistungen gleichzeitig erzeugt und konsumiert werden, müssen Dienstleister und Adressaten bei der Leistungserbringung zusammenwirken. Dies wird in der Dienstleistungstheorie als Kundenpräsenz oder Kooperation (Badura/Gross 1976: 64), als „Koproduktion“ (Brülle/Reis 1998: 64) und neuerdings als „Prosumtion“ (BMW 2005) bezeichnet. „Das Leistungsversprechen hat die Form eines unvollständigen Vertrags: Dienstleistungsgeber und Dienstleistungsnehmer müssen ihren Beitrag zur Realisierung (...) leisten; Art und Umfang der Beiträge sind vorab nicht vollständig festlegbar; dementsprechend ist die Qualität der Dienstleistung nur ex post feststellbar.“ (Wehrich/Dunkel 2003: 762.) Damit eine personenbezogene Dienstleistung zustande kommt, müssen sich Leister und Nutzer über Gegenstand und Ziel der Leistung verständigen. Bei Dienstleistungen, in denen sich beide Seiten wiederholt begegnen, müssen Fachkräfte und Adressaten hierzu eine Dienstleistungsbeziehung (Gutek, nach Wehrich/Dunkel 2003: 763) eingehen, die auch als „Arbeitsbündnis“ bezeichnet werden kann (Deutscher Verein 2004: 150; Bartelheimer u.a. 2000: 93). Auch wenn Dienstleistungen in sozialen Sicherungssystemen verrechtlicht und „institutionengesteuert“ angeboten werden, können sie aufgrund der zu lösenden Abstimmungsprobleme nur – mehr oder weni-

ger – „klientengesteuert“ (Badura/Gross 1976: 268) realisiert werden: Die Adressaten kommen oder bleiben weg, bestimmen über die Definition des Problems mit, setzen Problemlösungen um oder nicht: kurz, sie beeinflussen, was geschieht, die Abstimmungsprobleme lassen sich nicht allein „institutionengesteuert“ lösen, und der Konflikt beider Steuerungslogiken muss bearbeitet werden.

Wie bei personenbezogenen Dienstleistungen überhaupt, so kommt es bei der Untersuchung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt darauf an zu verstehen, auf welche besondere Weise sich diese Abstimmungsprobleme in einem bestimmten Leistungsprozess stellen und wie sie gelöst werden. Die folgende Erörterung wird auf den Regelkreis des SGB II beschränkt. Jedoch galten die dort identifizierten Besonderheiten weitgehend bereits für die Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG), und sie könnten heute in ähnlicher Weise auch für viele Leistungen nach SGB III gelten. Aufgrund von Vorwissen aus ähnlichen Leistungsprozessen im Bereich der Sozialhilfe können drei Konfliktzonen angenommen werden, die Koproduktion, Aushandlung und Arbeitsbündnis in arbeitsmarktnahen sozialen Dienstleistungen erschweren.

Die erste dieser Konfliktzonen entsteht aus einer für alle öffentlichen Dienstleistungen gültigen Konstellation: Die Adressaten der Leistung sind keine zahlenden Kunden<sup>13</sup>, Kostenträgerschaft und Dienstleistungskonsum fallen auseinander. Das spannungsreiche Dreiecksverhältnis, in dem die Kostenträger, die Leistungsträger und ihre Fachkräfte sowie die Adressaten zu einander stehen (vgl. oben: 2.2), muss durch Recht und Verfahren statt durch Kunden- und Marktbeziehungen geregelt werden. Die Abstimmung unterschiedlicher Akteure über die arbeitsmarktorientierten Dienstleistungen nach SGB II wird dadurch weiter kompliziert, dass verschiedene Kosten- und Leistungsträger, zum Teil sogar aus

verschiedenen Rechtssystemen, in den Leistungsprozess einbezogen sind (Agenturen für Arbeit und Kommune, beauftragte Dritte). Der Gesetzgeber hat aber gerade im SGB II (zunehmend auch im SGB III) „konditionale“ Rechte auf Dienstleistungen durch Ermessen und Vereinbarungen im Einzelfall ersetzt. Es wäre naiv zu glauben, diese Ausweitung von Ermessensspielräumen entlaste die Interaktionen. Das Interesse der Kosten- und Leistungsträger an einer Steuerung des Leistungsprozesses ist gleichzeitig eher noch gewachsen und wird nun durch Instrumente des Neuen Steuerungsmodells (Schröter/Wollmann 1998; Jann 1998) wie Zielvereinbarungen und Budgetierung nach unten durchgereicht. Im Leistungsprozess tragen daher Fachkräfte und Adressaten buchstäblich millionenfach stellvertretend die offene gesellschaftliche Streitfrage aus, in welchem Umfang Arbeitslosigkeit unfreiwillig ist und welche Leistungen zum Lebensunterhalt und zur Stellensuche die Gesellschaft beschäftigungslosen Erwerbsfähigen zubilligt. Fachkräften des Grundsicherungsträgers und den von ihnen beauftragten Dienstleistern, die „schwer administrierbare Vorgaben“ ihrer Trägerinstitutionen im Einzelfall umzusetzen haben, bleibt kein Spielraum, um in Beratung und persönlicher Hilfe anwaltlich für die Adressaten zu handeln. „Die Dienstleister werden zu Beauftragten und Vollstreckern von Behördenaufträgen und müssen sogar eher den Entzug des Auftrags befürchten, wenn sie sich Bürgern zu aufwändig zuwenden.“ (Spindler 2005: 57.)

Die zweite Konfliktzone ergibt sich aus den handlungsleitenden Annahmen „Unemployed get jobs, not the agencies“, „Arbeit ist da und ein erreichbares Ziel“, „Beschäftigungsfähigkeit ist eine individuelle Eigenschaft“ (vgl. oben: 1.). Diese Maximen sind eigentlich starke Argumente für eine „klientengesteuerte“ Dienstleistungsbeziehung. Treffen sie zu, so ist alles ineffektiv, was den Handlungsspielraum der Adressaten bei der Stellensuche einschränkt. Vermittlungsorientierte Dienstleistungsangebote beruhen auf einem besonders unvollständigen Vertrag, denn sie gehören zu den personenbezogenen Diensten, die Ziele und Wirkungen außerhalb der Reichweite der Dienstleistungskette anstre-

13 Dass die Unternehmensberater in der Bundesagentur für Arbeit in den letzten Jahren den Kundenbegriff durchgesetzt haben, erschwert die Verständigung über ein angemessenes Interaktionsmodell für Dienstleistungen am Arbeitsmarkts.

ben. Die Fachkräfte der Agenturen für Arbeit wie der Träger der Grundsicherung können Stellenbesetzungsvorgänge am allgemeinen Arbeitsmarkt nur unterstützen, nicht herbeiführen. Sie sind als Koproduzenten des Vermittlungserfolgs immer nur teilweise, wenn auch fallweise in unterschiedlichem Maß, in den Marktvorgang der Stellenbesetzung eingeschaltet. Die Annahme, Arbeitsuchende müssten hierzu in großem Stil „aktiviert“ werden, verstellt eher den Blick auf diese Besonderheit der Leistung. Jeder ‚Ausstieg‘ aus Beschäftigungslosigkeit beruhte immer schon – unabhängig vom aktuellen Diskurs über „Aktivierung“ – auf Eigenverantwortung und Eigenaktivitäten der Arbeitsuchenden (und auf Nachfrage der Arbeitgeber). Ein hierauf ausgerichtetes Arbeitsbündnis scheidet in der Regel auch nicht an einem grundsätzlichen Zielkonflikt über Arbeit: Adressaten und Fachkräfte bewegen sich fast immer in einem gemeinsamen Wertesystem, das auf Erwerbsarbeit als zentrale Teilhabedimension orientiert ist. Qualitätskriterium der Dienstleistung ist vielmehr, welche *zusätzlichen* Handlungsspielräume diese den Arbeitsmarktakteuren (Arbeitsuchende und Arbeitgebern) am Arbeitsmarkt eröffnet.

Nun ist die Maxime, dass Arbeitsmarktintegration erreichbar ist, aber bestenfalls die halbe Wahrheit. Dies hat Konsequenzen für beide „Koproduzenten“: Nur wenn Arbeitsuchende das Leistungsversprechen „als Erweiterung der Chancen im Sinn einer verbesserten Arbeitsmarktintegration“ (Lodemel/Trickey 2001: 134) sehen, kann Arbeit im Mittelpunkt einer Dienstleistungsbeziehung stehen und kommt ein vermittlungsorientiertes „Arbeitsbündnis“ zustande. Je mehr die Leistungsträger aber anhaltende oder wiederholte Beschäftigungslosigkeit als Folge eines „Aktivierungsdefizits“ interpretieren und ihre vorrangige Aufgabe darin sehen, Perspektiven und Verhalten der Adressaten zu ändern<sup>14</sup>, desto weniger investieren sie in Akquise regulärer Stellenangebote oder in öffentlich geförderte Beschäftigung.

Die Fachkräfte verlieren damit in den Augen der Adressaten an Arbeitsmarktexpertise und haben immer weniger in ein „Arbeitsbündnis“ einzubringen.

Viele Zielkonflikte, die im Leistungsprozess zu bearbeiten sind, haben ihren Ursprung in dieser Problemzone. Entgeltersatzleistungen haben am Arbeitsmarkt die Funktion eines Puffers: Indem sie die materielle Teilhabe teilweise von Beschäftigung entkoppeln, die Arbeitskraft also „dekommodifizieren“ (Esping-Andersen 1990), wirken sie als Suchhilfen: Ein Minimum an Einkommenssicherheit ermöglicht erst ein planvolles, strategisches Suchverhalten am Arbeitsmarkt. Bei längerem Bezug unter Bedingungen anhaltender Unterbeschäftigung erfahren diese Leistungen einen Funktionswandel: Statt einen vorübergehenden Zustand zu überbrücken oder ein besseres „Matching“ zwischen Bewerbern und offenen Stellen zu ermöglichen, sichern sie einen anhaltenden Zustand unsicherer oder „sekundärer“ Erwerbsbeteiligung. Dabei werden sie häufig individuell oder im Haushaltszusammenhang neben Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich bezogen, d.h. sie verwandeln sich in Lohnergänzungsleistungen. In der Erwerbsfürsorge, also im Regelkreis des SGB II, besteht nun über diese Funktion der Geldleistung kein Konsens. Soll sie eine Suchhilfe sein, wie die Bezeichnung „Arbeitslosengeld II“ nahe legt, ein im Idealfall armutsvermeidender Grundsicherungsanspruch, eine Verhaltensprämie, wie es die Formel „keine Leistung ohne Gegenleistung“ nahe legt, oder ein „Kombilohn“, der niedrige Erwerbseinkommen sozialstaatlich flankiert? Die Gesetzgebung hat diese Frage nicht eindeutig beantwortet und überlässt es der Fallbearbeitung, die Antwort zu finden.

Auch was Erfolg ist, klären die handlungsleitenden Maximen der Erwerbsfürsorge nicht. Von zusätzlichem Handlungsspielraum durch Arbeitsförderung könnte in der Zone unsicherer Erwerbsbeteiligung nur die Rede sein, so weit „aktive“ oder „aktivierende“ Leistungen Brücken in den Bereich stabiler Beschäftigung bauen könnten. Für dieses Erfolgskriterium käme es eher auf

14 Der Aktivierungsdiskurs hat hier eine große Nähe zum protestantischen Konzept der Gnadenwahl: Dass sich Gott (hier: der Arbeitsmarkt) von den leer Ausgegangenen abwendet, muss an deren Lebensführung liegen. (Vgl. Weber 1973.)

Qualität und Dauerhaftigkeit der künftigen Erwerbssequenz an, nicht allein auf den Übergang in ein bestimmtes – möglicherweise kurzfristiges oder prekäres – Beschäftigungsverhältnis. Gilt dieses Ziel als nicht erreichbar, treten für den Fürsorgebereich andere, bescheidenere Ziele in den Vordergrund. Entweder geht es dann darum, durch irgendeine Form von Erwerbsbeteiligung den Bedarf an Einkommenstransfers, wo nicht zu beenden, wenigstens zu begrenzen: die „Transferentzugsrate“ ist dann zentrales Erfolgskriterium. Oder es werden Maßnahmen der Arbeitspädagogik bzw. der Sozialarbeit konzipiert, die eine Orientierung an Wertemustern der Erwerbsgesellschaft auch für gesamtwirtschaftlich „überzählige“ Erwerbspersonen aufrecht erhalten sollen, und zwar unabhängig von ihren Arbeitsmarktchancen. Und wie viel Autonomie dürfen andere Teilhabedimensionen (materielle Teilhabe, Existenzsicherung, soziale Teilhabe) beanspruchen? Ist die Antwort im Einzelfall falsch, behindert die Leistung gerade die Arbeitsmarktintegration, die sie unterstützen soll.<sup>15</sup>

Die dritte Konfliktzone hat der Gesetzgeber geschaffen, indem er im SGB II die Geldleistungen und die Dienstleistungen in klassischer Fürsorge-logik mit einander verkoppelte. Geld gibt es nur, wenn und so lange die Verhaltensanforderungen der Fachkraft erfüllt werden. Die Dienstleistung ist kein zusätzliches Angebot. Vielmehr ist ihre Inanspruchnahme und die darauf bezogene Eingliederungsvereinbarung verpflichtende Voraussetzung des Leistungsanspruchs. Dies schafft neben praktischen und professionellen Problemen der Aufgabenintegration (vgl. unten: 3.4) Beziehungsprobleme zwischen Adressaten und Fachkräften, die ihre Fähigkeit zur Ko-Produktion stören.

Die Erwerbsfürsorge verfolgt mit dieser Verkopplung das Ziel, Verbindlichkeit und Planbarkeit des Leistungsprozesses dadurch zu erhöhen, dass eine Seite (die Fachkraft) alle Entscheidungskompetenz auf sich vereint und bis in die Lebensführung des Adressaten hinein „durchsteuern“ kann. Der Konflikt zwischen „Institutionensteuerung“ und „Klientensteuerung“, der in jeder Einzelfallhilfe angelegt ist, soll nach einer Seite aufgelöst werden. Spindler (2005: 55) zitiert aus der Fachliteratur die Leitbilder einer solchen Fallbearbeitung: Der Fallmanager soll „teacher, preacher, friend and cop“ sein, Hilfebedürftige „fürsorglich belagern“ und „Ungemäßlichkeit“ organisieren. Diese Orientierung verträgt sich aber schlecht mit dem Leitbild eines „modernen Dienstleisters“.<sup>16</sup>

Aus Sicht der Adressaten ist die Leistungsfähigkeit des Grundsicherungsträgers bei der materiellen Sicherung eine existenziell wichtige Voraussetzung für ein auf Arbeitsmarktintegration zielendes „Arbeitsbündnis“. Etwa ist, wer wohnungslos ist, auch chancenlos am Arbeitsmarkt. 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 dabei 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 der Fallbearbeitung thematisieren, tun sie dies im „Wissen um die Sanktionsgewalt (ihres) Gegenübers“ (Autorenteam 2004: 15). Wie dabei mit Zielhierarchien oder Zielkonflikten umgegangen wird, kann nicht „ergebnisoffen“ ausgehandelt werden, denn auch die Eingliederungsvereinbarung wird „im Schatten der Macht“ abgeschlossen (Berlit 2003: 205).

---

15 „Im einen Fall lautet die Botschaft: ‚Es gibt keine Arbeit für Dich - darum schaffen wir Dir einen Ersatz‘, im anderen Fall lautet sie: ‚Es gibt Arbeit für Dich - wir helfen Dir sie zu finden‘. Es ist offensichtlich, dass beide Botschaften im Einzelfall falsch sein können, was im ersten Fall darauf hinausläuft, Arbeitsuchende durch Ersatzangebote vom Finden regulärer Arbeit abzuhalten, im zweiten Fall, sie in eine aussichtslose und entmutigende Aktivität hineinzutreiben und ihnen die Schuld für den Misserfolg zuzuweisen.“ (Knuth 2005: 177.)

---

16 Schon vor bald 200 Jahren kannte Baron de Gérando „Armenbesucher“ (1820) die wesentlichen Elemente einer „Technologie der Armenfürsorge“ (Castel 2000: 217 ff.), die vom „Profiling“ bis zum Unterstützungsprogramm auf Vormundschaft beruht.

Damit erzeugt das SGB II für Fachkräfte und Adressaten ein Dilemma: es verlangt eine moderne Dienstleistung unter Bedingungen einseitiger, existenzieller Abhängigkeit. Grundlegende Handlungsvoraussetzung professioneller persönlicher Hilfen (angefangen von Beratung bis zu Hilfeplanung und Fallmanagement) ist aber eine Dienstleistungsbeziehung, die auf wechselseitiger Anerkennung von Kompetenzen beruht. Der Adressat muss die Fachkraft als Experten anerkennen, der zu gemeinsam identifizierten Problemen, hier insbesondere der Arbeitsuche, Kompetenz und Ressourcen einbringt. Die Fachkraft muss ihrerseits den Adressaten als Experten seiner Lebensführung, hier insbesondere seines Arbeitsmarktverhaltens anerkennen und die Ressourcen und Fähigkeiten zu stärken suchen, mit denen er außerhalb des Leistungsprozesses eigenständig handelnd die gemeinsam identifizierten Probleme löst und gemeinsam festgelegte Ziele erreicht. Ungleichheit besteht in einer solchen Dienstleistungsbeziehung auf Zeit, und sie wechselt öfter die Richtung. „Nur aus dem Recht, ‚nein‘ sagen zu können, entsteht die Verbindlichkeit für die Hilfeziele, zu denen man ‚ja‘ gesagt hat.“ (Bartelheimer 2003a: 18.)

Dass „beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“ nach SGB II „nicht ohne weiteres die normativen Bedingungen (erfüllt), wie sie üblicherweise für ‚Beratung‘ gelten“ (Autorenteam 2004: 15 f.), wird auch von Fachkonzepten der Träger eingeräumt, allerdings in eine Anforderung an die Fachkräfte übersetzt, das Unmögliche gleichwohl zu versuchen. 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).

### 3. Untersuchungskonzepte für arbeitsmarktnahe soziale Dienstleistungen

#### 3.1 Anforderungen an ein Untersuchungsdesign

Die empirische Untersuchung von Leistungsprozessen und die Analyse spezifischer Profile arbeitsmarktnaher sozialer Dienstleistungen in verschiedenen Organisationsmodellen setzt ein wenigstens vorläufiges theoretisches Modell dieser besonderen Dienstleistungen voraus.

Aus den Vorüberlegungen zu Abstimmungsproblemen bei komplexer Dienstleistungsproduktion ergibt sich, dass die Untersuchung Daten aus dem Leistungsprozess benötigt, die in ausreichendem Umfang nur durch Beobachtung von Interaktionen zu erheben sind. An Beobachtungskonzepte sind drei Anforderungen zu stellen:

- Es sollte möglichst deskriptiv und analytisch, d.h. normativ möglichst voraussetzungslos vorgegangen werden. Da eine Verständigung über fachliche Standards für die untersuchten Leistungen noch aussteht, erscheint es z.B. wenig sinnvoll, professionelle Normen eines „vollständigen Case Management“ (Kolbe/Reis 2005: 63; Reis u.a. 2003: 68 ff.) von außen an die zu beobachtende Praxis der Fallbearbeitung heranzutragen.
- Die Konzepte sollten eine möglichst „oberflächennahe“ und „funktionsbestimmte“ Beobachtung anleiten, deren Gegenstände sich durch bloße Wahrnehmung identifizieren und von allen Beteiligten (Wissenschaftler, Fachkräfte und Adressaten sowie Fachöffentlichkeit) bei einigem Nachdenken nachvollziehen lassen. Es kommt eher auf relativ große Gesprächsereignisse (Ordnungselemente, Sequenzen, Handlungen) an, weniger auf eine hermeneutische Detailanalyse sprachlicher Mittel oder des subjektiven Sinns, den die Beteiligten ihren Hand-

lungen beimessen. (Zu Kriterien für gesprächsanalytische Untersuchungstypen vgl. Deppermann 1999: 13 ff.)

- Von besonderem Interesse sind die Einflüsse der institutionellen Bedingungen (des Kontextes) auf den Hilfeprozess und damit auf die beobachteten Gesprächsereignisse.

Weiter ergibt sich aus den Vorüberlegungen die Notwendigkeit einer „Triangulation“: die Sichtweisen verschiedener Beteiligter auf den Leistungsprozess sind zu ermitteln und abzugleichen. Organisationsanalysen und Selbstauskünfte der Fachkräfte über die erbrachten Leistungen reichen als Untersuchungsmaterial nicht aus.

Dass die angestrebte Wirkung – Arbeitsmarktintegration – außerhalb der zu beobachtenden Leistungskette liegt, hat zur Konsequenz, dass die Leistungsprozesse im Gesamtzusammenhang des Arbeitsmarktverhaltens von Arbeitssuchenden (und Arbeitgebern) beobachtet werden müssen. Die Leistungen der Fachkräfte (ihr „Output“) können den auf diese Weise begleiteten Stellenbesetzungsvorgängen am allgemeinen Arbeitsmarkt (den „Outcomes“) nur mittelbar und unsicher zugerechnet werden. Versucht die mikroökonomisch orientierte Wirkungsforschung ihren effektiven Beitrag über den Vergleich mit einer „kontrafaktischen“ Situation ohne Dienstleistung, etwa mit einer Kontrollgruppe, zu ermitteln, so versucht ein qualitatives Untersuchungsdesign eine Annäherung an die Frage der Effektivität durch Beobachtung und Befragung aller Beteiligten (also auch fallbeteiligter Arbeitgeber).

Voraussetzung für eine qualitative Analyse arbeitsmarktnaher sozialer Dienstleistungen ist eine längerfristige, möglichst vollständige Fallbeobachtung, deren Ergebnisse in umfassenden anonymisierten Fallgeschichten dokumentiert werden. Das besondere Profil einer komplexen sozialen Dienstleistung kann in vier Dimensionen analysiert, beschrieben und mit anderen sozialen Dienstleistungen verglichen werden (nach: Bartelheimer 2001, Bartelheimer u.a. 2000): nach ihrer Problemstruktur, den in ihr praktizierten Handlungsformen (vertikale

Leistungstiefe), nach Zahl und Art der Fallbeteiligten (horizontale Leistungstiefe), und nach charakteristischen Standardsequenzen. Soweit Beobachtungsmaterial zur Verfügung steht, ist daher der Verlauf einer Fallbearbeitung in Beobachtungsprotokollen oder Gesprächsinventaren für jede dieser Dimensionen nachzuzeichnen. Für die Beobachtung ist das Einverständnis der Adressaten und der beteiligten Fachkräfte einzuholen. Eine annähernd vollständige Beobachtung der Fallbearbeitung schließt ein:

- die Verfolgung des Fallverlaufs anhand von Dokumentationsverfahren und Akten,
- die Beobachtung und Transkription möglichst vieler Vorsprachen der Adressaten beim Grundsicherungsträger, auf Grundlage eigener Beobachtung und Gesprächsaufzeichnungen sowie anhand von Aufzeichnungen unbeobachteter Vorsprachen,
- persönliche leitfadengestützte Gespräche mit den Fachkräften, den Adressaten und möglichst allen Fallbeteiligten.

In Zeiten, in denen kein Kontakt zwischen dem Grundsicherungsträger und den Adressaten besteht, beschränkt sich die Beobachtung auf die Ermittlung des Erwerbsstatus und wichtiger persönlicher Ereignisse bei den Adressaten. Ergebnis dieser Beobachtung sind chronologische Fallgeschichten, inventarisierte Gesprächsaufzeichnungen und Protokolle von Gesprächen mit Fallbeteiligten.

Bei dieser Vorgehensweise können fallbezogene Daten im Längsschnitt mit unmittelbarer Beobachtung von Leistungsprozessen verknüpft werden, und die unterschiedlichen „Fallsichten“ der Beteiligten werden festgehalten. An zentralen Wendepunkten der Fallbearbeitung (wie Zugang, Eingliederungsvereinbarung, Vermittlung) sollen sich an die Beobachtung von Vorsprachen und Interaktionen Leitfadeninterviews mit den beobachteten Adressaten und Fachkräften sowie möglichst allen beteiligten Dritten anschließen. Ein solches fallgesteuertes Gesprächsprogramm beruht auf der Überlegung, dass alle für die Untersuchung benötigten Gesprä-

che im Wesentlichen mit Personen geführt werden, die auch in die Fallbeobachtung einbezogen sind. Für die Befragung der Adressaten erscheint diese Erhebungsweise wesentlich besser geeignet als standardisierte schriftliche oder telefonische Stichprobenerhebungen. Fachkräfte werden auch fallübergreifend zum Einfluss der Geschäftsmodelle auf ihre Arbeitsweisen und zu Handlungsformen und Standardsequenzen in der Fallbearbeitung befragt, doch können ihre Aussagen aufgrund von Vorinformationen aus der Fallbeobachtung leichter validiert werden. Befragt werden schließlich dritte Personen, die tatsächlich in beobachtete Fallverläufe einbezogen waren. Dies können Fachkräfte anderer Leistungs- oder Maßnahmeträger, aber z.B. auch Arbeitgeber sein.

Ein solches fallbezogenes Untersuchungsdesign ist durch organisatorische Fallstudien der Geschäftsprozesse zu ergänzen, in denen die Fallbeobachtung stattfindet. Hierzu müssen Analysen von Geschäftsdaten, Leitfadenterviews und punktuelle Beobachtungen mit einander verbunden werden. Zusätzlich ist eine quantitative Validierung der qualitativen Ergebnisse anhand von registrierten (administrativen) Verlaufsdatensätzen wünschenswert.

In der Fallbearbeitung treffen geschlechtsspezifische Wirkungen der Leistungen nach SGB II und geschlechtsspezifische Merkmale der Geschäftsprozesse auf einander. Für eine „gendersensible“ Untersuchung von Leistungsprozessen ist daher zunächst darauf zu achten, dass Adressatinnen entsprechend ihrem Anteil an den Leistungsberechtigten und weibliche Fachkräfte entsprechend ihrem Anteil am eingesetzten Personal in die Untersuchung einbezogen sind. Genderspezifische Untersuchungsfragen sind u.a.: Wer ist in Bedarfsgemeinschaften von Paaren Ansprechperson für die Fallbearbeitung? Wie wird die Beteiligung anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaften bei Eingliederungsvereinbarungen realisiert? Welchen Einfluss hat es (etwa bei alleinerziehenden Frauen in Trennungssituationen), ob ihr Fall einer weiblichen oder männlichen Fachkraft zugewiesen wurde? Welche expliziten oder impliziten

Vorstellungen vom Verdiennermodell des Haushalts bringen beide Seiten in die Fallbearbeitung ein? Wem werden Kinderbetreuungsprobleme in der Bedarfsgemeinschaft zugewiesen?

Im Folgenden wird erläutert, welche Dimensionen, Begriffe und Konzepte zur Untersuchung der Fallbearbeitung beim derzeitigen theoretischen und empirischen Forschungsstand nahe liegen.

### 3.2 Organisatorisches Setting

Unter dem Setting der Fallbearbeitung sind in einem weiten Sinn alle organisatorischen und räumlichen Arrangements zu verstehen, in denen Fachkräfte und Adressaten einander begegnen (vgl. Bartelheimer u.a. 2000: 90 ff.). Auch die empirische Analyse von Dienstleistungsarbeit kommt also nicht ohne Beobachtung der Organisation des Geschäftsprozesses aus, d.h. der Gegebenheiten, die Wirkungsforschung üblicherweise im Rahmen von Implementationsanalysen erhebt. Hier jedoch sind diese nicht selbst Gegenstand des Untersuchungsinteresses, sondern lediglich als fallübergreifende Voraussetzungen der Fallbearbeitung. Von Interesse sind insbesondere folgende Elemente des Setting:

- der Personaleinsatz (etwa Betreuungsschlüssel), qualifikatorische Voraussetzungen und Weiterbildungskonzepte;
- die Organisation des Zugangs bzw. der Zuweisung, insbesondere die verwendeten Typisierungen und Segmentierungen der Adressaten;
- die Arbeitsorganisation und Aufgabenteilung, insbesondere die auf Typisierungen von Adressaten aufbauenden unterschiedlichen Pfade der Fallbearbeitung;
- die fallübergreifenden 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;



- die Dokumentationsverfahren, die bei den Trägern nach SGB II und bei Dritten in den verschiedenen Pfaden der Fallbearbeitung verwendet werden, und die daraus resultierenden Anforderungen an Datenermittlung;
- die äußeren Gesprächsbedingungen, etwa Organisation von Vorsprachen (Terminierung), räumliche Bedingungen;
- die geltenden Verfahrensanforderungen an die Fachkräfte, also Vorgaben für die verschiedenen Pfade der Fallbearbeitung, Zielgruppendefinitionen, Kompetenzspielräume in der Fallbearbeitung.<sup>17</sup>

### 3.3 Problemstruktur

Auch wenn das Ziel der Eingliederung in Erwerbsarbeit die arbeitsmarktnahen sozialen Dienstleistungen nach SGB II dominiert, handelt es sich um Leistungen der Grundsicherung. Diese lassen sich nicht, wie die spezialisierten Vermittlungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit, allein auf Probleme der Teilhabe durch Erwerbsarbeit beschränken. Daher ist zu fragen, wie aufmerksam und offen der neue Dienstleistungstypus für Fragen der Existenzsicherung, für psychosoziale Problemlagen und für die soziale Beziehungswelt der Adressaten ist, d.h. wie komplex die Problemstruktur der Fallbearbeitung ist. Zu welchen Themenbereichen werden in den verschiedenen Pfaden der Fallbearbeitung Probleme angemeldet? Welche Probleme und Bedarfsanmeldungen bleiben unbearbeitet? Welchen Umfang nehmen Probleme der materiellen Existenzsicherung (Ansprüche auf Leistungen zum Lebensunterhalt) in den verschiedenen Pfaden der Fallbearbeitung ein? Zu welchen Zielbereichen finden sich in den Eingliederungsvereinbarungen Zielvorgaben?

Vier verschiedene Grundtypen gesellschaftlicher Beziehungen können Teilhabe vermitteln: die Einbeziehung in die gesellschaftliche Arbeitsteilung, insbesondere über Erwerbsarbeit, die persönliche, gegenseitige Verpflichtung in informellen sozialen Nahbeziehungen, politisch-institutionell geregelte Rechtsansprüche und kulturelle Einbindung (zur Begriffsklärung siehe Bartelheimer 2005). Dabei ergeben sich typische Lebenslagen erst durch das Zusammenwirken verschiedener Teilhabeformen, die einander wechselseitig kompensieren und als Kontextbedingungen für einander wirken können.

Unter den Bedingungen des ‚alten‘, auf Vollbeschäftigung beruhenden Sozialmodells der Bundesrepublik konnten sich Arbeitsmarktbeobachtung und Arbeitsmarktpolitik gerade deshalb auf die isolierte Behandlung und Bearbeitung von Problemen individueller Arbeitsmarktintegration spezialisieren, weil darauf Verlass war, dass sich Rechtsansprüche auf Lohnersatzleistungen und auf individuelle Arbeitsförderung im Zusammenspiel mit anderen Formen gesellschaftlicher Zugehörigkeit gewissermaßen ‚von selbst‘ in Teilhabe übersetzen würden. Etwa unterstützten soziale Nahbeziehungen die Erwerbsbeteiligung durch gemeinsames Wirtschaften und durch ertragreiche Gelegenheitsstrukturen bei der Stellensuche. Sozialstaatliche Leistungsansprüche an einzelne Erwerbspersonen unterstellten private Unterstützungsleistungen und Sorgearbeit (Erziehung, Betreuung, Pflege) im Haushalt. Kulturelle Zugehörigkeit und Bildungsbeteiligung konnte die Bewältigung sozialer oder beruflicher Gefährdung erleichtern.

In der Zone unsicherer Erwerbsbeteiligung kann das Funktionieren anderer Teilhabeformen, die Arbeitsmarktrisiken abpuffern könnten, nicht mehr einfach als gegeben unterstellt werden. Erwerbspersonen in dieser Zone verfügen über schwächere materielle Reserven im Nahbereich (z.B. gibt es oft keinen zweiten Verdienner), ihre Netzwerke der Arbeitsplatzsuche sind weniger ertragreich, und die wenig erwartungssicheren Leistungen des fürsorgeartigen Sicherungssystems werden zu einer eigenständigen Quelle der Unsicherheit.

17 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 „geschäftspolitisch“ verbindlich. Den kommunalen Trägern bleibt es überlassen, ob sie sich hieran, an den Empfehlungen des Deutschen Vereins (2004) oder an einem anderen Referenzmodell orientieren.

Die beobachtete Problemstruktur ist oft das Ergebnis von Zielkonflikten, die in der Fallbearbeitung ausgetragen werden. Einerseits behandelt die neue Grundsicherung für Erwerbsfähige Arbeitsmarktrisiken nicht mehr als rein individuelle Angelegenheit. Materielle Bedürftigkeit als Leistungsvoraussetzung entscheidet sich im Haushaltszusammenhang, die Wohnung, Betreuungsprobleme, Schulden und psychosoziale Notlagen wie Sucht werden zum Gegenstand arbeitsmarktpolitischer Interventionen. Andererseits sticht bei Zielkonflikten zwischen Arbeitsmarktintegration und anderen Lebenszielen nun stets der Arbeitsmarkt. Die „Rekommodifizierung“ der Arbeitskraft, d.h. die Schwächung sozialer Rechtsansprüche in Phasen der Beschäftigungslosigkeit, schließt sozialstaatliche Teilhaberechte und Arbeitsmarktplatzierung sozusagen kurz: alle Leistungsansprüche hängen nun vom Erwerbsverhalten, die ganze Lebenslage allein von der Arbeitsmarktplatzierung ab.

### 3.4 Handlungsformen

Um das Repertoire arbeitsmarktnaher Dienstleistungsprozesse zu beschreiben und mit dem anderer Leistungsprozesse zu vergleichen, benötigt man eine „Formenlehre“ sozialer Dienstleistungen. Eine solche Unterscheidung typischer Formen professionellen Handelns, die auf dem Konzept der Handlungsform beruht, wurde in der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts „Sozialbüros“ vorgeschlagen (zum Begriff: Bartelheimer u.a. 2000: 81 ff.). Handlungsformen sind analytisch abgrenzbare Abfolgen von Teilhandlungen, die einem allgemein erwarteten „Skript“ folgen, den Beteiligten Rollen zuweisen und ihre jeweils eigenen Handlungsvoraussetzungen verlangen. Durch die unterschiedlich komplexe Kombination verschiedener Handlungsformen in der Fallbearbeitung entsteht eine mehr oder weniger große „Leistungstiefe“. Dies kann auch als Integration verschiedener Prozessschritte zu einer „Leistungskette“ bezeichnet werden (Reis u.a. 2000: 18 f.), wobei jedoch keine streng sequenzielle Abfolge dieser einzelnen Glieder unterstellt werden darf.

Handlungsformen unterscheiden sich danach, ob sie eher die Problemsicht und das Verhalten der Adressaten oder deren äußeren Handlungsspielraum, d.h. ihre objektive Lebenslage verändern sollen. *Information*, *Beratung* (im engeren Sinne) 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.

Weiter gehende Handlungsformen, die als „umfassende Unterstützung“ im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 1 SGB II verstanden werden können, schließen neben kommunikativen Anteilen direkte gegenstandsbezogene Tätigkeiten der beratenden Fachkräfte ein. In ihnen kann die Grenze von der stellvertretenden Deutung zum stellvertretenden Handeln im Auftrag bzw. anstelle der Adressaten überschritten werden. Dabei stellt *Leistungsgewährung*, d.h. die Bedürftigkeitsprüfung für eine Geldleistung und ihre Zahlbarmachung, eine charakteristische Handlungsform der Sachbearbeitung in der Sozialverwaltung dar, die jedoch durch Verfahrensanforderungen oder durch die Arbeitsorganisation in eine soziale Dienstleistungskette integriert sein kann. *Hilfeleistung* stellt den Adressaten zur Lösung ihrer Probleme materielle Ressourcen oder Dienstleistungen des Leistungsträgers zur Verfügung oder erschließt ihnen den Zugang zu materiellen Ressourcen oder Dienstleistungen anderer Fallbeteiligter. In arbeitsmarktnahen Dienstleistungen dürften hier vor allem Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in Betracht kommen. Aber auch die Ar-

*beitsvermittlung* oder die Vermittlung in Maßnahmen stellt eine besondere Form der Hilfeleistung dar. Bleibt es bei der Hilfeleistung noch den Adressaten überlassen, 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 Begleitung.

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

Zu beobachten ist also, 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. Dabei verdienen Probleme der Aufgabenintegration besondere Aufmerksamkeit. Denn verschiedene Handlungsformen können einander behindern, wenn sie einer sehr unterschiedlichen Logik folgen. Dies gilt insbesondere für die bereits oben (vgl. 2.4) behandelte Verkopplung der Geld- und Dienstleistungen in der Erwerbsfürsorge.

Leistungen zum Lebensunterhalt kommen durch Verwaltungsakte zustande. Die Datensammlung und der gesamte Leistungsprozess kann weitgehend standardisiert werden. Das Ziel des Leistungsprozesses – Prüfung des Anspruchs und Zahlbarmachung – liegt innerhalb der Leistungskette. Dabei haben die Fachkräfte ein einseitiges Entscheidungsrecht. Die Mitwirkungspflichten der Adressaten sind gesetzlich abschließend geregelt. Da die Qualität des Verwaltungsakts in seiner Rechtssicherheit liegt, ist die Leistung „konditional“ programmiert; die gleichen Leistungstatbestände sollen zum gleichen Ergebnis führen.

Die davon unterschiedene arbeitsmarktnahe, vermittlungsorientierte Dienstleistung folgt einer anderen, „finalen“ Handlungslogik: Ziele der Fallbearbeitung sind gemäß den Bedingungen des Einzelfalls auszuhandeln. Die Datensammlung lässt sich nur schwer standardisieren. Da die Adressaten ihre Ziele letztlich selbst erreichen müssen, sollte die Initiative zur Inanspruchnahme der Leistung bei ihnen liegen, und ihre Problemanmeldungen und ihre Handlungsspielräume sollten die partnerschaftliche Fallbearbeitung steuern. Einseitige Anordnungen sind dabei weder für die Erarbeitung einer Fallsicht noch für die Zielerreichung effizient.

Ein Großteil der Interaktionen in der Fallbearbeitung und viele organisatorische Lösungen<sup>18</sup> dürften vom Bemühen geprägt sein, trotzdem praktische Antworten auf diesen grundsätzlichen Gegensatz zwischen den Handlungslogiken der Anspruchsprüfung und der sozialen Dienstleistung zu finden. Dabei dürften die praktischen Probleme eher lösbar sein als die Beziehungsprobleme, die sich aus der existenziellen Abhängigkeit der Adressaten von „ihren“ Dienstleistern ergeben (vgl. oben: 2.4). Henke (2005: 27) kommt zu dem skeptischen Schluss, die Widersprüche zwischen dem partizipativen Anspruch der Hilfeplanung und dem Sanktions- und Kontrollanspruch der Fürsorge seien nicht durch „persönliche Chemie“ auszugleichen: „Unter den Bedingungen der neuen Erwerbslosenfürsorge muss das Scheitern

18 Etwa die Aufteilung der Fachkräfte auf „persönliche Ansprechpartner“, „qualifizierte Sachbearbeiter“ und „passive Leister“.

der Hilfeplanung die Regel, kann ihr Gelingen nur die Ausnahme von der Regel sein.“

### 3.5 Fallbeteiligte

Selbst wenn es nicht zu einer förmlichen Hilfeplanung oder zu Fallmanagement kommt, bleibt die komplexe soziale Dienstleistung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht auf die Interaktion zwischen einer beratenden Fachkraft und Adressaten beschränkt. Verschiedene Pfade und Varianten der Fallbearbeitung werden sich sowohl nach Zahl und Art der Fallbeteiligten wie nach den Verfahren zu ihrer Einschaltung unterscheiden. So können an der „Aktivierungsdienstleistung“ mehrere Akteure bzw. Leistungsträger beteiligt sein. In vielen Fällen ist es gerade deren unabgestimmtes Handeln, das die Fallbearbeitung bestimmt. Zu beobachten ist also, welche anderen Instanzen im Einzelfall beteiligt werden und wie intensiv sie in den Leistungsprozess eingeschaltet sind. Rechtzeitiger und „passgenauer“ Zugang zu Leistungen Dritter ist zwar zentral durch Maßnahmen der Sozialplanung und Vernetzung im örtlichen Leistungssystem sicherzustellen. Doch zwischen Art und Häufigkeit fallbezogener Kontakte zu Dritten und der Qualität der fallübergreifenden Vernetzung verschiedener Leistungsträger besteht ein enger Zusammenhang.

Bei der Einschaltung fallbeteiligter Dritter können Fachkräfte verschieden vorgehen. In der *Kontaktaufnahme* steht die Informationsbeschaffung für die eigene Fallbearbeitung im Mittelpunkt. Bei der *Vermittlung* von Adressaten an andere Stellen wird mindestens eine Wegweisungsfunktion am Arbeitsmarkt oder im Hilfesystem erfüllt, etwa indem Arbeitsuchende und Stellenanbieter zusammen gebracht werden. Möglich sind aber auch weitere praktische Leistungen, die den Zugang zu Dritten bzw. deren Leistungen erleichtern oder anbahnen. Eine besondere Variante stellt der *Verweis* an andere Stellen dar: der Kontakt zu Dritten wird den Adressaten verpflichtend aufgegeben und ggf. administrativ kontrolliert. Hierher gehört auch die *Begleitung* zu anderen Stellen als besondere Form der Anleitung (siehe dazu

oben), in der Fachkräfte in Interaktionen zwischen den Adressaten und Dritten eine moderierende Rolle einnehmen. *Intervention* geht über eine Wegweisungsfunktion im Hilfesystem hinaus. Fachkräfte werden im Auftrag oder stellvertretend für Adressaten gegenüber anderen Fallbeteiligten tätig, deren Verhalten beeinflusst werden soll.

Zu fragen ist also: Wie beteiligungsintensiv sind die verschiedenen Pfade der Fallbearbeitung? Zu wie vielen fallbeteiligten Dritten wird Kontakt aufgenommen? Welche Verfahren überwiegen dabei? Schließt das Fallmanagement fallübergreifende Aktivitäten zur Erschließung von Leistungen Dritter ein?

### 3.6 Standardsequenzen

Schließlich können komplexe soziale Dienstleistungen danach unterschieden werden, in welchen Standardsequenzen (zum Begriff: Bartelheimer u.a. 2000: 160 ff.; Bartelheimer 2001: 131 ff.) grundlegende Prozessschritte bewältigt werden. In der Kommunikation zwischen Fachkräften und Adressaten müssen – einmal oder mehrmals – sechs Aufgaben gelöst werden: Eröffnung, Rollenzuweisung, Problempräsentation, Problemsicht, Lösungsentwicklung und Beendigung. Die Standardsequenzen, also typische Abläufe und sprachliche Mittel, in denen diese Funktionen wahrgenommen werden, bilden in Gesprächsbeobachtungen die kleinste sinnvolle Analyseeinheit und tragen zum Verständnis und zur Charakterisierung von Leistungsprofilen bei.

Die Unterscheidung von Standardsequenzen soll Fragen beantworten wie: Wie werden Gesprächsrollen und Gesprächshierarchien hergestellt? Wie erklären Fachkräfte das Konzept des „Forderns und Förderns“? Wie wird die Datensammlung für die Fallbearbeitung organisiert? Gelingt die Schaffung einer ausreichenden Informationsgrundlage (Anamnese, Diagnose, Fallverständnis)? Welche Rolle spielen dabei Dokumentationsverfahren und andere Hilfsmittel? Wie verständigen sich Fachkräfte und Adressaten über die einzubeziehenden Problembereiche? Wie werden Ziele ausgehandelt und Ziel-

vereinbarungen umgesetzt? Welchen Anteil haben beide Seiten an der Problemsortierung und an der Zielauswahl? Wie wird die Notwendigkeit begründet, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen? Dominieren in den Interaktionen direktive Sequenzen wie Zielvorgabe, Ermahnung, Aufgabenstellung, oder kommen Sequenzen mit stärker gleichberechtigter Struktur vor, etwa die Erörterung von Handlungsoptionen oder Rückäußerungen (Stellungnahmen) von Adressaten?

#### 4. Dienstleistung oder Fürsorge?

Was ist von dem Versuch zu erwarten, die „Black Box“ der Leistungsprozesse zu öffnen? Die Erwartungen können für jede der drei Forschungslinien – Arbeitsforschung, Arbeitsmarktforschung, Sozialstaatsforschung – unterschiedlich ausfallen.

In der Arbeitsforschung dürfte vor allem von Interesse sein, wie gesellschaftliche Konflikte über Bewältigung und Bewertung von Beschäftigungslosigkeit in professionellen Arbeitsprozessen arbeitsmarktnaher sozialer Dienstleister ankommen und welchen Spielraum es für berufliche Qualifizierungsstrategien gibt, die auf Organisations- und Personalentwicklung und auf fachliche Standards setzen. Hierfür plädieren Kolbe und Reis (2005: 73): „Um in diesen Spannungsverhältnissen kompetent agieren zu können, benötigen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sichere Orientierungen. Solche Orientierungen können gestiftet werden über Fortbildung, Supervision, kollegiale Unterstützungssysteme (...), ein klares innerorganisatorisches Zielsystem, Dienstanweisungen und Handbücher.“ Dagegen befürchtet Henke (2005: 27), dass gesellschaftliche Arbeitsmarktrisiken nicht nur bei den Adressaten, sondern auch bei den Fachkräften individualisiert und „re-privatisiert“ werden. „Gesprächsführungskompetenz‘ und die ‚Fähigkeit, eine tragfähige Beratungsbeziehung herzustellen‘, sind bei Fallmanagerin und Vermittler gefragt, die Qualität der helfenden Beziehung und nicht die Bedingungen am Arbeitsmarkt bestimmen letztlich den Vermittlungserfolg. (...) Eine Qualifizierung des Fallmanagements durch Fortbildung ist nicht möglich,

ohne die problematische Grundkonstruktion zu thematisieren, die eine professionelle Sozialarbeit unmöglich macht. Sie müsste Widersprüche aufzeigen, die durch mehr Fachlichkeit nur schwerer erträglich werden.“

Für die Arbeitsmarktforschung müsste es vor allem darum gehen, ein realistisches Bild davon zu entwickeln, wie Entgeltersatzleistungen und arbeitsmarktnahe soziale Dienstleistungen in den verschiedenen Zonen gefestigter, unsicherer oder gescheiterter Erwerbsbeteiligung tatsächlich wirken. Erst damit ist eine vollständige Evaluation der Leistungsprozesse möglich, in der Qualitätsfragen zu ihrem Recht kommen und nicht in die Restgröße unerklärter Varianz verbannt bleiben, und erst so können gesetzliche Regelungen – politischen Willen vorausgesetzt – darauf überprüft werden, ob sie geeignet sind, benachteiligten Gruppen zusätzliche Chancen auf eigenständiges Handeln am Arbeitsmarkt und auf Übergänge aus dem unsicheren in das sichere Segment eröffnen.

Grundsätzlicher Natur sind die Fragen, die sich aus Sicht der Sozialstaatsforschung stellen. Wie wirkt sich der politisch betriebene sozialstaatliche Modellwechsel (Lessenich/Möhring-Hesse 2004; Vogel 2004) auf der „Mikroebene“ der Fallbearbeitung und der Interaktionen zwischen Produzenten und Nutzern aus? Wie Schmuhl (2003) gezeigt hat, ist der Status unfreiwilliger Arbeitslosigkeit erst mit dem modernen Sozialstaat entstanden. Produziert heute Erwerbsfürsorge eine besondere Lebenslage, die sich durch unsichere Erwerbsbeteiligung *und* unsichere Sozialleistungen außerhalb der sozialstaatlichen „Normalität“ auszeichnet?<sup>19</sup>

Der Konflikt zwischen schwacher Rechtstellung der Adressaten und Einzelfallgrundsatz ist nicht neu. Simmel (1993 [1906]: 33) schrieb bereits vor hundert Jahren über die Armenfürsorge, sie mache einerseits die besondere individuelle Situation, das Befinden des Einzelnen

19 Simmels Einsicht aus dem Jahr 1906, Armut als soziologische Kategorie entstehe erst durch die Armenunterstützung, also dadurch, dass sich die Gesellschaft zu den Armen auf eine bestimmte Weise verhält, fände ihre aktuelle Entsprechung darin, dass die Erwerbsfürsorge die Zone unsicherer Erwerbsbeteiligung organisiert und befestigt.

zum „äußeren Zielpunkt der Hilfsaktion“, stelle ihn aber andererseits „den Gesamtabsichten des Staates als ein rechtloses Objekt und zu formenden Stoff“ gegenüber. Anspruchsregeln, welche die Freiwilligkeit und Wunsch- und Wahlrechte beim Zugang zu arbeitsmarktnahen sozialen Dienstleistungen gewähren und den Anforderungen moderner Dienstleistungen an Koproduktion der Adressaten Rechnung tragen, müssten jenseits von Fürsorge *und* Versicherung gesucht werden. Nur bei „normalitätsnäheren“ Anspruchsregeln, welche die Form sozialer Rechte oder „sozialen Eigentums“ (Castel 2002: 272) haben, und bei einer gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsstrategie, die Arbeit für mehr Adressaten zum erreichbaren Ziel macht, wäre eine Dienstleistungsstrategie in der Arbeitsförderung aussichtsreich.

## 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 (Piper).
- Bartelheimer, P. 2001: Fallmanagement in der Praxis, Eine qualitative Analyse, Frankfurt am Main/Göttingen (Typoskript).
- Bartelheimer, P. 2003: Soziale Dienstleistungen als Gegenstand von Sozialberichterstattung; in: Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa (Hrsg.): Dokumentation der Tagung ‚Indikatoren und Qualität sozialer Dienste im europäischen Kontext‘, Berlin 16.-17.10.2002, Frankfurt am Main, S. 183-195.
- Bartelheimer, P. 2003a: Dienstleistungen für die Adressaten der Sozialhilfe – vor und nach den Hartz-Gesetzen; in: Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg (Hrsg.): Loslösung aus der Sozialhilfe, Dokumentation der Fachtagung vom 25. November 2003, Hamburg (Forum Sozialhilfe 20/2003): 11-23.
- Bartelheimer, P. 2005: Teilhabe, Gefährdung, Ausgrenzung, in: Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF), Internationales Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES) (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland – Arbeit und Lebensweisen, Erster Bericht, Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften): 85-123.
- Bartelheimer, P./Dieckmann, H./Freyberg, Th.v./Reis, C. 2000: Teil A, Wissenschaftliche Begleitung; in: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT) (Hrsg.): Modellprojekt „Sozialbüros“ Endbericht. Düsseldorf.
- 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. (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen (Leske + Budrich), S. 309-332.
- Bartelheimer, P./Wagner, A. 2005: Machbarkeitsstudie Arbeitsmarktmonitor, Voruntersuchung für ein Projekt zur wissenschaftsgestützten Begleitung der Umsetzung der neuen Arbeitsmarktgesetze (Hartz 1 bis IV), Arbeitspapier 102 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Bartelheimer, P./Wieck, M. 2005: Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, in: Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung (ISF), Internationales Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES) (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland – Arbeit und Lebensweisen, Erster Bericht, Wiesbaden (VS Verlag für Sozialwissenschaften): 271-302.
- Berlit, U. 2003: Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – Bemerkungen zu den Gesetzesentwürfen von Bundesregierung und hessischer Landesregierung für ein neues SGB II und SGB XII; in: info also 5/2003. Baden-Baden 2003. S. 201-212.
- Bertelsmann-Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) 2003: Job Center, Konzeption und Diskussion der lokalen Zentren für Erwerbsintegration, Gütersloh.
- 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, Arbeitspaket 2.; Evaluationsbericht 2005 an das BMWA, Saarbrücken.
- Brülle, H./Reis, C./Reiss, H.-Ch. 1998: Neue Steuerungsmodelle in der Sozialen Arbeit; in: Reis, C./Schulze-Böing, M. (Hrsg.): Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen, Die Herausforderung „neuer Steuerungsmodelle“, Berlin (Sigma): 55-79.
- Bundesagentur für Arbeit 2005: Reform der BA – Aktuell, Informationen für die Verwaltungsausschüsse, Ausgabe 01/2005. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit 2004: Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, Neues Fachkonzept vom 12. Januar 2004, Nürnberg.

- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit BMWA 2005: Evaluation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Rahmen der §§ 6c und 55 SGB II, Berlin.
- Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG) (Hrsg.) 1985: Bürgernähe der Sozialhilfeverwaltung, Bonn.
- Burghart, H 2005: Arbeitsfürsorge, Hilfe zur Arbeit und „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, Stationen einer Chronik; in: Burghart, H./Enggruber, R. (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Weinheim/München (Juventa): 15-45.
- Burghart, H./Enggruber, R. (Hrsg.) 2005: Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Weinheim/München (Juventa).
- Castel, R. 2000: Die Metamorphosen der sozialen Frage, Eine Chronik der Lohnarbeit, Konstanz.
- Clement, W. 2005: Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit Wolfgang Clement anlässlich der Aussprache zur Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, 7. September 2005, Berlin. URL: <http://www.bmwa.bund.de/Navigation/Presse/reden-und-statements,did=76110.html>.
- 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./Kruppe, T. 2003: Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab?, Werkstattbericht 1, 2003 des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- 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), Bundestagsdrucksache 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, Bundestagsdrucksache 15/1516 vom 5.9.2003.
- Deutscher Bundestag 2003a: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch; Bundestagsdrucksache 15/1514 vom 5.9.2003.
- 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./Wehrich, M. 2003: Abstimmungsprobleme in Dienstleistungsbeziehungen, Ein handlungstheoretischer Zugang; in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 55, Heft 4/2003, 758-781.
- Enggruber, R. 2005: „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – ausgewählte berufs- und sozialpädagogische Reflexionen; in: Burghart, H./Enggruber, R. (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Weinheim/München (Juventa): 65-84.
- EQUAL in OWL (Hrsg.) 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/dokuinnoforum040512.pdf>).
- Esping-Andersen, G. 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton (N.J.).
- Finn, D. 2005: Kommentar zu Schütz, H.: Prozessevaluation der Arbeitsvermittlung im Reformkontext, Beitrag auf der Tagung „Performanzvergleich und Erfolgsbedingungen der Arbeitsagenturen“ von Wissenschaftszentrum Berlin und Hans-Böckler-Stiftung, 26. August 2005, Berlin.
- Galuske, M. 1999: Methoden der Sozialen Arbeit, Eine Einführung (2. Auflage), Weinheim/München.
- Göckler, R. 2004: Argumente für ein beschäftigungsorientiertes Fallmanagement in den Arbeitsgemeinschaften, Nürnberg.
- Gross, P./Badura, B. 1977: Sozialpolitik und soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen; in: v. Ferber, Ch./Kaufmann, F.-X. (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen (Westdeutscher Verlag): 361-385.
- Häußermann, H./Siebel, W. 1995: Dienstleistungsgesellschaften, Frankfurt/Main (suhrkamp).
- Hansbauer, P. 1996: „Mikrorationalitäten“ im Verwaltungsalltag, dargestellt am Beispiel der „Hilfen zur Arbeit“ (§§ 18 ff. BSHG) in einer Sozialverwaltung, in: Soziale Welt, Jg. 47, Nr. 1: 68-91.
- Hartz, P. u.a. 2002, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin.
- Henke, J. 2004: Wenn die Fürsorge den Plan macht, Hilfeplanung in ‚arbeitsmarktnahen‘ und ‚arbeitsmarktfernen‘ Systemen sozialer Sicherung, Hausarbeit am Fachbereich Sozialwesen der Universität GHK, Kassel.

- Hess, D./Schröder, H./Smid, M./Reis, C. 2004: MoZArT – Neue Strukturen für Jobs, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung (BMWA-Dokumentation 541), Bonn.
- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS)/Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa (Hrsg.) 2003: Dokumentation der Tagung ‚Indikatoren und Qualität sozialer Dienste im europäischen Kontext‘, Berlin 16.-17.10.2002, Frankfurt am Main.
- Jacobs, H., Ringbeck, A. 1994: Hilfen zur Überwindung von Sozialhilfebedürftigkeit (Band 31 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren), Stuttgart, Berlin, Köln.
- Jann, W. 1998: New Public Management; in: Bandemer, S./Blanke, B./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen (Leske + Budrich): 70-80.
- Jann, W./Schmid, G. (Hrsg.) (2004): Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen, Berlin.
- Kaltenborn, B./Knerr, P./Kurth-Laatsch, S. 2004, Hartz-Evaluierung: Ausgangslage, Berlin.
- 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.
- Kaufmann, F.X. 1973: Zum Verhältnis von Sozialarbeit und Sozialpolitik; in: Otto, H.-U./Schneider, S. (Hrsg.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit, Erster Halbband, Neuwied: 87-106.
- Knuth, M. 2005: Reflexionen zum deutschen Reformpfad vor dem Hintergrund der Erfahrungen westeuropäischer Nachbarn; in: Burghart, H. /Enggruber, R. (Hrsg.): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Weinheim/München (Juventa): 175-192.
- Kolbe, C./Reis, C. 2005: „Case Management in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungsförderung“, Ein Probelauf für das Fallmanagement?; in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 36, Heft 1/2005: 62-75.
- 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.
- Lessenich, S./Möhring-Hesse, M. 2004: Ein neues Leitbild für den Sozialstaat, Expertise im Auftrag der Otto Brenner Stiftung, Göttingen/Münster.
- Lodemel, I./Trickey, H. 2001: Ein neuer Vertrag für Sozialhilfe, in: Stelzer-Orthofer, C. (Hrsg.): Zwischen Welfare und Workfare, Soziale Leistungen in der Diskussion, S. 123-165.
- Ministerium für Wirtschaft und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (MWA): Case Management, Theorie und Praxis, Düsseldorf.
- Mosley, H./Schütz, H./Schmid, G. 2003: Effizienz der Arbeitsämter, Berlin.
- 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./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. 2002: „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ – Bericht der wissenschaftlichen Begleitung, Teil A (Hrsg. vom Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes NRW), Düsseldorf.
- Reis, C./Freyberg, T.v./Kinstler, H.-J./Wende, L./Bartelheimer, P. 2003: Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“ – Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung (im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit des Landes NRW), Frankfurt/M.
- Sachße, Ch./Tennstedt, F. 1980: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg, Stuttgart/Berlin/Köln u.a.
- SAMF/IAB/FES (2005): Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung? Zusammenfassung der Diskussion auf der Fachtagung der Deutschen Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) e.V. und des IAB in Kooperation mit der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Arbeitskreis Arbeit und Soziales am 24./25.2.2005 in der FES in Bonn. [http://doku.iab.de/veranstaltungen/2005/Samf\\_2005\\_Diskussionszusammenfassung.pdf](http://doku.iab.de/veranstaltungen/2005/Samf_2005_Diskussionszusammenfassung.pdf)
- Schmidt, M.G. 1998: Sozialpolitik in Deutschland, Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2. Auflage, Opladen (Leske + Budrich).
- Schmuhl, H.-W. 2003: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002 – zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 270, Nürnberg.
- Schröter, E./Wollmann, H. 1998: New Public Management; in: Bandemer, S./Blanke, B./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen (Leske + Budrich): 59-70.
- Schütz, H. 2005: Prozessevaluation von Arbeitsagenturen 2004 – Übergangsphase der Arbeitsvermittlung zwischen Arbeitsamt und Kundenzentrum (Typoskript), Berlin.
- Schütz, H./Mosley, H. (Hrsg.) 2005: Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand, Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin (edition sigma) (im Erscheinen).
- Simmel, G. 1993: Zur Soziologie der Armut; in: ders.: Aufsätze und Abhandlungen 1901-1908; Band II (Gesamtausgabe Band 8), Frankfurt a.M. 24-68.



- Sozialgesetzbuch: verschiedene Bücher, zitiert nach:  
[http://www.bmgs.bund.de/download/Gesetze\\_web](http://www.bmgs.bund.de/download/Gesetze_web).
- Spindler, H. 2005: Umbau des deutschen Sozialstaats durch neue Steuerungselemente und Hartz IV; in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 36, Heft 1/2005: 50-61.
- V. Harrach, E.-M./Loer, T./Schmidtke, O. (Hrsg.) 2000: Die Verwaltung des Sozialen – Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts, Konstanz.
- Vogel, B. 2004: Neue Ungleichheiten im Wohlfahrtsstaat, Die politische Ordnung sozialer Verwundbarkeit und prekären Wohlstands; in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 50, Heft 1-2: 174-188.
- Weber, M. 1973: Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus; in: Die protestantische Ethik I, Eine Aufsatzsammlung, Hamburg (Siebenstern): 27-277.

Zum Komplex der „Hartz-Gesetze“ gehören Neuregelungen aus folgenden Gesetzen:

- Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) vom 10.12.2001, Deutscher Bundestag 2001; BGBl I 2001: 3443; (das Job-AQTIV-Gesetz fällt zwar in die Zeit vor dem „Zweistufenplan“ der Bundesregierung vom 22.02.2002 und zählt daher nicht zu den „Hartz-Gesetzen“, doch wirken einzelne Regelungen in den Hartz-Gesetzen fort);
- Gesetz zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat vom 23.03.2002 [Artikel 3], BGBl I 2002: 1132; (Artikel 3 betrifft das SGB III, insbesondere die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (Vermittlungsgutschein), sowie Vorstand und Verwaltung der Bundesagentur);
- Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz 1) vom 23.12.2002; Deutscher Bundestag 2002; BGBl I. 2002: 4607;
- Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz 2) vom 5.11.2002; Deutscher Bundestag 2002; BGBl I 2002: 4621;
- Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 30.12.2003, BGBl I, 2003: 3002; (verkürzt die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose ab Februar 2006 und ändert arbeitsrechtliche Vorschriften);
- Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz 3) vom 23.12.2003, BGBl I, 2003: 2849;
- Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz 4) vom 24.12.2003, BGBl I, 2003: 2954, 2955; einschließlich Gesetz zur optionalen Trägerschaft von Kommunen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Kommunales Optionsgesetz), BGBl I 2004: 2014;
- Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch [Sozialgesetzbuch XII. Teil (Sozialhilfe)] vom 27. 12.2003, BGBl I, 2003: 3022/3023.]