

Kooperation im Umfeld aktivierender Arbeitsmarktpolitik

Input bei der AG Soziale Arbeit und Arbeitswelt beim 34. Tübinger Sozialpädagogiktag

Mein beruflicher Hintergrund: Ich arbeite beim Diakonischen Werk Hamburg im Fachbereich Migration und Existenzsicherung und bin dort zuständig für Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung, Gemeinwesendiakonie und soziale Stadtentwicklung. In unserem Fachbereich sind wir noch zuständig für Migration, Flucht, Asyl, Interkulturelle Öffnung, Wohnungslosenhilfe, Armut, Suchtkrankenhilfe und Europäische Förderpolitik.

Als diakonischer Landesverband haben wir die klassischen Aufgaben, Dienstleistungen gegenüber unseren Mitglieder zu erbringen (wirtschaftliche, rechtliche, konzeptionelle Beratung), mit Politik und Behörden angemessene Regelungen für die Erbringung der sozialen Dienstleistungen auszuhandeln und sozialanwaltschaftlich die Interessen der Bürgerinnen und Bürger zu vertreten, die auf diese Dienstleistungen angewiesen sind bzw. sie nutzen.

Im Rahmen meiner arbeitsweltbezogenen Arbeit habe ich vor allem in der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen von SGB III und vor allem SGB II mit Fragen der Kooperation zu tun:

- SGB II : § 16 a flankierende Leistungen
- SGB II und III: Arbeitsmarktpolitik über Beschäftigungsträger (Ein-Euro-Jobs; Beschäftigungszuschuss; Verknüpfung Arbeitsmarktpolitik und Stadtentwicklung;)
- ESF – geförderte Programme
- Soziale Beratung zu Fragen der Existenzsicherung im Rahmen der Gemeinwesendiakonie

Welche Perspektiven können unter der Perspektive der Kooperation eingenommen werden?

Bezogen auf das durch das SGB II gesteckte Handlungsfeld sind folgende Akteursperspektiven relevant: SGB II- Träger (ARGE oder Optionskommune), SGB II Berechtigte, Freie gemeinnützige oder gewerbliche Träger mit unterschiedlichen Angeboten, Politik, weitere Behörden, Arbeitgeber.

Ich beschränke mich hier auf vier Beispiele, in denen unterschiedliche Formen von Kooperation stattfinden. Alle diese Beispiele kommen aus den Feldern sozialer Arbeit bzw. arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die sich auf Integration in Erwerbsarbeit und / oder Fragen der Existenzsicherung beziehen.

Zuerst ein Definitionsversuch zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik und dann ein Definitionsversuch zu Kooperation:

Mit Peter Bartelheimer (Bartelheimer 2010) sehe ich aktivierende Arbeitsmarktpolitik vor allem durch folgende drei Grundregeln charakterisiert::

- „Die Betreuung der Arbeitslosen, insbesondere die Vermittlungsberatung als wichtigste Arbeitsmarktdienstleistung, zielt „passgenau“ darauf, das individuelle Erwerbsverhalten der Arbeitslosen bzw. Arbeitsuchenden zu beeinflussen. Das zu bearbeitende Problem wird vor allem in der Person der Arbeitslosen gesucht. Diese Individualisierung der Problembearbeitung ist nur konsequent, da auch deren Beschäftigungsfähigkeit als eine wesentlich individuelle Eigenschaft verstanden wird.
- Ziel der Interventionen durch die Arbeitsverwaltung ist die Eingliederung Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt, wie er ist. Diese Vorgehensweise unterstellt, dass jede Arbeitsaufnahme Teilhabe sichert und dass Arbeit für Arbeitslose grundsätzlich erreichbar ist.
- Die Dienstleistungsbeziehung zwischen Vermittlungsfachkräften (die nun teilweise als „Fallmanager/innen“ firmieren) und den Arbeitslosen oder Arbeitsuchenden soll Vertragsform erhalten. Vertragsgrundlage ist, dass auf Lohnersatzleistungen und Arbeitsförderung kein sozialer Rechtsanspruch besteht, sondern dass für sie eine Gegenleistung geschuldet wird. Daher wird über Leistung und Gegenleistung ein „Vertrag“ geschlossen. Dazu passt, dass die Adressat/inn/en als Kund/inn/en bezeichnet werden. Tatsächlich muss von einer Vertragsfiktion gesprochen werden, da die meisten Arbeitslosen oder Arbeitsuchenden „Zwangskund/inn/en“ der Arbeitsverwaltung ohne Vertragsfreiheit sind und nur eine Seite die andere bei Nichteinhaltung sanktionieren kann.“

Als Ergänzung muss noch die Umwandlung der Rollen von Freien Trägern in Auftragnehmer / Dienstleister im Rahmen der modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und ihrer entsprechenden Steuerung genannt werden.

Unter Kooperation verstehe ich im optimalen Fall verbindlich geregelte Zusammenarbeit verschiedener Akteure, der eine Verständigung über zu erreichende Ziele und Wege dorthin auf Basis einer geteilten Analyse des zu bearbeitenden Problems / Konflikts vorausgegangen ist.

Im Feld des SGB II und der Arbeitsmarktpolitik bestehen jeweils unterschiedliche Kooperationsbeziehungen. Die Beziehungen sind unterschiedlich gerahmt

- hierarchisch,
- freiwillig,
- gleichberechtigt
- gesetzlich erforderlich,
- geboten aus finanziellen oder politischen Abhängigkeiten,
- Ergebnis von Steuerungs- und Wirkungskontrolle der Kostenträger,
- Ergebnis einer NutzerInnen- bzw. Adressatenorientierung.

Den optimalen Fall gibt es im Alltag selten und es gibt im Feld des SGB II und der Arbeitsmarktpolitik systematische Blockaden, die den optimalen Fall verhindern.

An vier Beispielen versuche ich das zu illustrieren.

Beispiel 1:

SGB II : § 16 a flankierende Leistungen als Beispiel für Kooperationsformen, die aufgrund gesetzlicher Regelungen entstehen und als Beispiel für

Kooperationsformen, in denen Fachlichkeiten miteinander im Konflikt stehen und in denen eine Logik (das SGB II) ein Dominanzstreben gegenüber den anderen Fachlichkeiten hat.

Der § 16 a regelt die so genannten flankierenden kommunalen sozialen Dienstleistungen für SGB II Berechtigte, die gewährt werden können, wenn sie dem Adressaten helfen, dem Ziel der Integration in Erwerbsarbeit näher zu kommen. Es sind dies die kommunalen Kann-Leistungen der Schuldnerberatung, der Suchtberatung, der psychosozialen Betreuung und der Betreuung von Kindern oder die häusliche Pflege von Angehörigen.

Aufgrund der Organisation des Hilfeprozesses durch den SGB II-Träger ARGE ist eine Abstimmung zwischen dem SGB II-Träger, der Kommune und den Erbringern der Leistungen notwendig. In HH hat die Stadt diese Leistungen bisher nicht in die ARGE eingebracht. Künftig kann es der Regelfall sein, diese Leistungen in die gemeinsame Einrichtung einzubringen. Die ARGE versucht deswegen, mit den einzelnen Anbietern dieser Leistungen Kooperationsverträge abzuschließen. Inhalt der Kooperationsvereinbarungen ist die Vereinbarung darüber, auf welchem Wege Leistungsberechtigte Zugang zu Leistungen bekommen können und wer dabei welche Pflichten zu erfüllen hat und z.T. wie eine Erfolgsmessung aussehen soll. Da die Behörden die Verbände nicht von Anfang an in das Verfahren einbezogen hat, sondern auf einzelne Träger zu gegangen sind, führte das innerverbandlich zu Diskussionen über Sinn und Zweck solcher Kooperationsvereinbarungen.

Der Landesverband der Diakonie hält es für notwendig, dass die Mitglieder sich innerverbandlich darüber informieren und austauschen, welche Prozesse, die zu Kooperationsvereinbarungen führen können oder geführt haben, gerade laufen. So können Verhandlungs- oder Gesprächssituationen vermieden werden, in denen die ARGE geschlossene Vereinbarungen in anderen Feldern als „gutes Beispiel“ präsentiert, dem man doch folgen könne.

In den Arbeitsfeldern Suchthilfe, Eingliederungshilfe / Sozialpsychiatrie, Wohnungslosenhilfe, Integrations-Zentren (Migration), Schuldnerberatung, Jugendsozialarbeit, Stadtteildiakonie, Arbeitsmarktpolitik liegt eine unterschiedliche Betroffenheit von dem Verlangen, Kooperationsvereinbarungen mit der Hamburger ARGE abzuschließen vor.

Nach einer Diskussion zwischen Trägern aus den verschiedenen Feldern und dem Landesverband wird es als sinnvoll betrachtet, diakonische Standards potenzieller Vereinbarungen, orientiert am Nutzen für die AdressatInnen der Arbeit, zu formulieren. Als Standards werden genannt:

- Prüfung bzw. Abschätzung inwieweit eine Kooperationsvereinbarung zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit führen kann.
- Freiwilligkeit des Zugangs zum Angebot
- Keine Einbindung in das Sanktionsregime des SGB II
- Schutz personenbezogener Daten
- Definition des Hilfebedarfs aus Sicht der eigenen Fachlichkeit
- Fachlicher Dialog über Dokumentations- und Controlling-Pflichten
- Berücksichtigung des zusätzlichen Arbeitsaufwands in der Finanzierung der Angebote

Aus Sicht der Diakonie wird es auch als sinnvoll betrachtet, die Diskussion in die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Hamburg einzubringen, um andere Verbände und ihre Mitglieder in eine Diskussion über Pro und Contra von

Kooperationsvereinbarungen mit t.a.h. und eventuelle gemeinsame Standards einzubinden.

In den Diskussionen, die wir zu dieser Frage führen, werden unterschiedliche Fachlichkeiten in der Suchthilfe, Schuldnerberatung und psychosozialen Betreuung deutlich. Vor allem bei der Frage nach der Einbindung ins Sanktionsregime werden diese deutlich. Was soll oder soll überhaupt etwas zu diesem Hilfebedarf in der Eingliederungsvereinbarung (EV) stehen. In der Schuldnerberatung besteht eine Kooperationsvereinbarung. Zielgruppe sind die SGB II Berechtigten, die so verschuldet sind, dass eine Schuldnerberatung für die Integration in Arbeit nötig ist. Für sie wird die Teilnahme an einer Infoveranstaltung über Aufgaben und Möglichkeiten der Schuldnerberatung verpflichtend gemacht und ist damit auch sanktionierbar. Die Teilnahme an einer Schuldnerberatung selber ist dann freiwillig. Vereinbarungen zwischen Trägern und ARGE gibt es auch in der Suchtberatung. Die Teilnahme an einem Erstgespräch bei einer Suchtberatung wird verpflichtend in der EV festgelegt. Für die Suchtberatung gibt es darüber hinaus auch eine gemeinsame Handlungsanweisung der Agentur für Arbeit und der zuständigen Fachbehörde. Festgelegt sind dort auch Kennzahlen für die Erfolgsmessung sowie z.B. die Verpflichtung der Arbeitsagentur, den eigenen Mitarbeiter ausreichende suchthilfebezogene Kenntnisse zu ermöglichen und an Besprechungen mit Suchtberatungsstellen teilzunehmen. Bei den Integrationszentren für Migrantinnen und Migranten ist in Kooperationsvereinbarungen Freiwilligkeit festgelegt.

Was hier am Beispiel des § 16 a beschrieben wird, kann man auch anhand von Schnittstellenproblemen mit SGB VIII (u.a. Jugendsozialarbeit) und SGB XII (Hilfen nach § 67 ff zur Überwindung besonderer sozialen Schwierigkeiten) diskutieren. Dort stellt sich die Frage, welche Institution im Hilfeprozess den Hut aufhat – was ja eigentlich die Rolle des Adressaten wäre). Auch hier müssen pragmatisch Wege gefunden werden, diese Schnittstellenprobleme zu bearbeiten: Gegenseitige Information, wer welche Angebote macht, Institutionalisierung von mehrperspektivischen Blicken auf „den Fall“. Klassische Beispiele hierzu wären ein : Auszugswunsch unger Erwachsener unter 25 Jahren oder die Sanktionierung von Jugendlichen oder jungen Erwachsenen auf Null.

Auf einer pragmatischen Ebene können im Feld des § 16 a folgende Vorgehensweisen sinnvoll sein:

- Dialog mit Fachbehörden und ARGE / Arbeitsagentur über Sinn und Standards von Kooperationsvereinbarungen.
- Dialog mit ARGE über das eigene Angebot als Träger, Dialog über fachliches Selbstverständnis.
- Auf einer grundsätzlichen Ebene kann auch argumentiert werden, den § 16 a im SGB II abzuschaffen und die darin enthaltenen Angebote im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge (oder im Rahmen des SGB XII zu finanzieren).

Ich würde langfristig für einen solchen Weg plädieren, da diese Angebote ja nicht nur unter der Zielperspektive „Integration in Erwerbsarbeit“ sinnvoll sind, sondern auch unabhängig von dieser Perspektive bearbeitet werden können.

Zugespißt kann ich sagen, dass es seit Einführung des SGB II in Hamburg mehrfach Situationen gab, in denen die ARGE das Gefühl vermittelte, als müsse die soziale Arbeit von ihr noch mal neu erfunden werden (oder mindestens an ihren Zielsystemen ausgerichtet werden).

Beispiel 2:

SGB II und III: AMP über Beschäftigungsträger (Ein-Euro-Jobs; Beschäftigungszuschuss; Verknüpfung Arbeitsmarktpolitik und Stadtentwicklung) als Beispiel für eine hierarchisch geprägte Kooperationen auf gesetzlicher Grundlage verbunden mit starker finanzieller und politischer Abhängigkeit, einem Konflikt um die Rolle der Freien Träger, um Erfolgsmessung und letztlich um den Sinn bestimmter Arbeitsfördermaßnahmen.

Sicher nicht nur in Hamburg ist die Beziehung zwischen ARGE und Arbeitsverwaltung und freien gemeinnützigen oder gewerblichen Trägern recht einseitig gestaltet. Von Kooperation im idealtypischen Sinne kann keine Rede sein, spricht und handelt die ARGE doch gegenüber den Trägern von einem Verhältnis wie zwischen Auftraggebern – Auftragnehmern. Was die arbeitsmarktpolitischen Ziele angeht, findet ein beschränktes kooperatives Aushandeln in überregionalen und regionalen Gremien statt, allerdings sind die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die starken Akteure, die den Zielkorridor für Arbeitsagenturen, Landesbehörden und SGB II Träger festlegen. Quantitativ sind die Möglichkeiten durch die finanziellen Vorgaben des Eingliederungstitels begrenzt. Die nichtstaatlichen Akteure werden bei der arbeitsmarktpolitischen Planung nicht systematisch beteiligt. Das ist auch im SGB II nicht vorgesehen. Es gibt im SGB II nur eine Formulierung, die die SGB II-Träger auffordert, bei der Leistungserbringung mit Akteuren des örtlichen Arbeitsmarktes zu kooperieren. Diese Akteure können sich allenfalls über den Beirat der ARGE einbringen und dort auf Probleme hinweisen oder versuchen über Einflussnahme auf Politik und Behörden eigene Ziele mit einzubringen. Dies hat seine Grenzen an den Schwerpunktsetzungen der Behörden (z.B. Welche Arbeitsförderinstrumente werden genutzt?)

Über Umsetzungsverfahren der Programme (Besetzung von Maßnahmen, Auswahl von Tätigkeitsfeldern öffentlich geförderter Arbeit) gibt es verschiedene Gesprächsebenen: Verbände reden mit Behörden und Politik, Verbände reden mit ihren Trägern, Träger reden mit Behörden und Politik. Da seitens der finanzierenden Behörden (sicher auch nicht nur) in Hamburg stark auf die Etablierung eines Wettbewerbs zwischen Anbietern gesetzt wird, hat eine trägerübergreifende Kooperation schnell Grenzen. In Hamburg greift der SGB II-Träger auf ein so genanntes Interessensbekundungsverfahren zurück. Dabei ergeht die Aufforderung an Träger, Vorschläge für die Umsetzung für eine vorgegebene Anzahl von Arbeitsgelegenheiten (Mehraufwandsvariante) zu machen. Dazu gehört auch die Kalkulation einer Fallkostenpauschale pro Arbeitsgelegenheit. Die Vorschläge werden vom SGB II-Träger als förderfähig oder nicht förderfähig bewertet. Die angebotene Fallkostenpauschale spielt eine wesentliche Rolle bei der Beurteilung. Die Träger werden dann aufgefordert, für die förderfähigen Anträge zu stellen und bekommen dann einen Bewilligungsbescheid.

In diesem Verfahren sind die wesentlichen fachlichen Vorgaben einseitig durch die SGB-II-Träger festgelegt.

Der Konflikt zwischen unterschiedlichen Fachlichkeiten und Zielen kommt auch beim laufenden Versuch der sozialräumlichen Orientierung Hamburger Arbeitsmarktpolitik zum Tragen. Seitens Agentur für Arbeit und ARGE sowie Behörde für Wirtschaft und Arbeit herrscht ein zielgruppensdominiertes Verständnis von Sozialraumorientierung

vor: „Wie viele Menschen im Programmgebiet sind hilfebedürftig und arbeitssuchend im SGB II und mit welchen Maßnahmen können sie auf den allgemeinen Arbeitsmarkt gebracht werden?“ – das ist aus dieser Perspektive die zentrale Frage. Erst in zweiter Linie sollen die im Rahmen der Maßnahmen erbrachten Dienstleistungen oder hergestellten Produkte die Lebensbedingungen der BewohnerInnen im Stadtteil verbessern. Demgegenüber stehen Vorschläge, im Sinne einer dialogischen und beteiligungsorientierten Sozialplanung festzustellen, welche Arbeitsplätze in sozial benachteiligten Quartieren zur Verbesserung der Lebensbedingungen geschaffen werden sollten und diese in einem Mix aus verschiedenen Haushaltstöpfen mit öffentlichen Mitteln zu subventionieren. Mit solchen Subventionen zur Bekämpfung von Erwerbslosigkeit und Armut tun sich die Behörden in Hamburg sehr schwer, während bei der Wirtschaftsförderung des Hafens oder der Luftfahrtindustrie keine Probleme gesehen werden. Da in Hamburg der quantitative und qualitative Schwerpunkt der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen bei den Ein-Euro-Jobs liegt, gibt es um dieses Instrument und seine Wirkungen viel kontroverse Diskussionen. Die auch für die weitere politische Öffentlichkeit interessanten Kontroversen sind dabei einmal die um Erfolgsmessung (Integration in Arbeit, soziale und persönliche Stabilisierung, „Fortschritte der Beschäftigungsfähigkeit“), vor allem aber um die Zusätzlichkeit der Arbeiten (Werden mit den Ein-Euro-Jobs Tätigkeiten ausgeübt, die eigentlich regulär durchgeführt werden müssten, aber nicht mehr regulär finanziert werden?) und um die individuelle Angemessenheit der Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit (u.a. Zwang, Ein-Euro-Job als Gegenleistung im Sinne von Workfare, Dequalifizierung).

Beispiel 3:

ESF – geförderte Programme (Integrationslotse, Zentrale Anlaufstelle Anerkennung) als Beispiel für über Fördermittelvergabe induzierte freiwillige Kooperationen die fachpolitisch anschlussfähig sind an staatliche Politiken.

Im Rahmen der ESF-Förderung in Hamburg war und ist die Diakonie an einigen ESF-geförderten Projekten beteiligt, in der Kooperationen zwischen den immer wieder zitierten Arbeitsmarktakteuren (Unternehmen, Kammern, Verbände, Träger sozialer Arbeit, städtische oder Landes-Behörden, Arbeitsagentur, SGB II-Träger) eine wichtige Rolle gespielt haben und spielen. Hervorzuheben ist bei den auf bessere Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen und Migranten zielenden Projekten auch die Beteiligung von Selbstorganisationen von MigrantInnen als Beispiel für die selten verwirklichte Einbeziehung der AdressatInnen. HauptadressatInnen dieser migrationsbezogenen Arbeit sind jedoch die Behörden und Unternehmen, die sich über diese Projekte in ihrer alltäglichen Arbeit den Anforderungen einer Einwanderungsgesellschaft besser als bisher stellen sollen.

Im Rahmen und im Anschluss des Projektes Integrationslotse (durchgeführt im Rahmen des Norddeutschen Netzwerkes zur beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten (NOBI)) konnte die Frage der Anerkennung von im Ausland erworbenen beruflichen und schulischen Abschlüssen so gut über verschiedene Kooperationsgremien, u.a. Integrationsbeirat, bewegt werden, dass nun eine zweijährige Förderung mit ESF einer Zentralen Anlaufstelle Anerkennung (ZAA) in Hamburg finanziert wird mit dem Ziel, die ZAA zur städtischen Regelaufgabe zu machen. Parallel soll ein Netzwerk aufgebaut werden, das Weiterbildungsmöglichkeiten und –bedarfe aus Sicht von Unternehmen und EinwanderInnen eröffnen soll. Im Rahmen dieser migrations- und arbeitsmarktbezogenen Arbeit haben sich auch gute Kooperationen mit der

Handwerkskammer entwickelt und es wurden drei Job-Kontakt-Messen für Vielfalt auf dem Arbeitsmarkt durchgeführt. Bei diesen Messen stellten Hamburger Unternehmen ihre Arbeitsplätze vor und Arbeitssuchende konnten zu potenziellen Arbeitgebern Kontakt aufnehmen.

Wenn ich diese Formen der Kooperationen als freiwillig beschrieben habe, so ist das eine gewisse Schönung. Die Freiwilligkeit bezieht sich auf den Akt des Beteiligen oder Initiieren eines solchen Projektes. Die Kooperationsform der Entwicklungspartnerschaft (EP) war ja bei der EQUAL-Förderung als Form vorgegeben gewesen. Allerdings gab es auch da verschiedene Stufen der Kooperation, wurde doch zwischen strategischen und operativen Partnern unterschieden. Allerdings gab es bei den KooperationspartnerInnen auch unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie demokratisch strukturiert eine solche Partnerschaft sein soll. Da es für die Entwicklungspartnerschaften immer einen Hauptantragssteller und Zuwendungsempfänger für die Koordination der EP gab, kam es sehr auf das Selbstverständnis dieses Trägers an, wie er seine Rolle in der EP beschreiben wollte und ob er die einzelnen Arbeitsschritte und –verfahren zum Gegenstand einer gleichberechtigten Beratung in der EP machte. Finanzielle und politische Abhängigkeiten gibt es in diesen Kooperationsformen im Rahmen von ESF-Förderung auch: Vorgabe des Finanzrahmens, Vorabzusagen der kofinanzierenden Behörden, Abhängigkeiten z.B. von gegebenen Arbeitsfördermöglichkeiten etc. Ein Problem, das zunehmend in diesen Programmen auftaucht ist das der Erfolgsmessung über Kennziffern. Die fachlichen Diskussionen hierzu bewegen sich in der gleichen Breite wie die bekannten Diskussionen zur Wirkungs- und Erfolgsmessung. Ein besonderer Aspekt dabei ist, dass die Akteure i.d.R. über so gut wie keine oder geringe Steuerungsmöglichkeit der Arbeitsmarktentwicklung verfügen.

Als Erklärung für den positiven Verlauf dieser Beteiligung an Kooperationen lässt sich aus meiner Sicht dreierlei anführen. Erstens: Die Frage der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen ist ein bundesweites Thema für Politik und Arbeitsagenturen; es gibt Fachkräfte-Qualifizierungsinteresse bei Kammern, Unternehmen und Weiterbildung. Zweitens und für Hamburg nicht unbedeutend ist, dass berufliche Integration von MigrantInnen das Lieblingsthema des früheren Hamburger Bürgermeisters war. Drittens war im Rahmen von NOBI der Aufbau von akteursübergreifenden fachlicher Kooperation gelungen und das Diakonische Werk hat sich über diese Beteiligung fachliche Kompetenz erwerben können, die anerkannt wird.

Beispiel 4:

Soziale Beratung im Rahmen der Stadtteil- bzw. Gemeinwesendiakonie als Beispiel für konflikthafte Kooperationen im Sinne einer Adressatenorientierung.

Auch wenn in der Programmatik des SGB II die Eingliederung in Erwerbsarbeit um jeden Preis und die Verringerung der Hilfebedürftigkeit im Vordergrund steht, ist die Frage der Existenzsicherung eine im Alltag primäre. So zumindest die Erfahrung aus der Sozialen Beratung z.B. im Rahmen der Gemeinwesendiakonie (GWD). Die Themen, mit denen Menschen in Beratungsangeboten auftauchen sind häufig eher negativ erwerbsarbeitsorientiert: Bewerbungspflichten ohne dass reguläre sozialversicherungspflichtige Arbeitsangebote gemacht werden, Angebote von Maßnahmen, die nicht immer gewünscht werden, geringe Rücksicht auf eigene Ziele der SGB II Berechtigten. Schwerpunkt sind Fragen des Umgangs in der ARGE (Hierarchie, Rechtsunsicherheit, „Bürger zweiter Klasse“, fehlender Respekt), die

Eingliederungsvereinbarung, die Erläuterung bzw. das Verstehen von Bescheiden, Fehlerhaftigkeit von Bescheiden und entsprechende Widersprüche – last not least der Mangel an Geld.

In allen Stadtteildiakonie gibt es inzwischen Ämterbegleitungen durch Nicht-Professionelle (u.a. Erwerbslose, ehemals im Sozialbereich oder Verwaltung Beschäftigte, StudentInnen, sozialpolitisch Engagierte), die für diese Rolle auch eine Schulung bekommen. Auch das kann als zunehmend bedeutsame Form einer Kooperationsbeziehung betrachtet werden: zwischen Begleitern und SGB –II-Berechtigten, zu den Behörden und zu den Professionellen der Sozialen Arbeit. Die Fachkräfte der GWD sind in starkem Maß mit den Folgen der hierarchischen Strukturierung der Beziehung ARGE – SGB II Berechtigte konfrontiert. Was bei den Fachkräften der GWD ankommt ist Ergebnis des Arbeitsprozesses beim SGB II Träger, Ergebnis der Konflikte, die in diesem Prozess entstehen. Angesichts des Inhalts der rechtlichen Rahmung, der sozialpolitischen Ziele und der praktischen Umsetzung der Arbeit in den Jobcentern kann ein Arbeitsbündnis zwischen Fachkraft des Jobcenter und SGB II Berechtigten nicht gelingen. Die Fachkräfte der GWD erkennen in der Regel den Hilfeprozess in der ARGE als ein stark formalisiertes und standardisiertes Verfahren auf Basis des 4 –Phasen-Modells. In diesem werden die SGB II und SGB III Berechtigten einem Profiling unterzogen und so genannten Profillagen zugeordnet (integrationsnahe Profile sind Marktprofil, Aktivierungsprofil, Förderprofil; komplexe Profile sind Entwicklungsprofil, Stabilisierungsprofil und Unterstützungsprofil). Aus den Profillagen werden Ziele und Handlungsstrategien und der Produkteinsatz (welche Fördermaßnahme?) abgeleitet.

Das adressatenorientierte, durchaus auch parteiliche, professionelle Selbstverständnis der Fachkräfte der GWD führt teilweise dazu, dass Personen, die mit Argumenten aus der Sozialberatung gestärkt sind, schlechtere Behandlung in den Ämtern erfahren. Auch können prinzipiell mögliche Klärungen von Missverständnissen oder Fehlern auf direktem unbürokratischen Wege verbaut werden, da die Fachkräfte der Jobcenter die Fachkräfte der Stadtteildiakonien quasi als „Feinde“ begreifen. Interessant in Hamburg ist die Erfahrung, dass explizite FallmanagerInnen dem Dialog mit den Fachkräften der Stadtteildiakonie wesentlich stärker zugeneigt sind und diese hier auf sozialpädagogische Fachlichkeit stossen, die bei den anderen MitarbeiterInnen der Jobcenter fehlt. Die ARGE Hamburg hat FallmanagerInnen nur für sogenannte Multiproblemlagen.

Auf Verbandsebene und Kirchenkreisebene werden verschiedene Ebenen des Dialogs zu diesen hier genannten Konflikten angestrebt. Es gibt regelmäßige Treffen mit Jobcenterleitungen und es gibt anlassbezogene Gespräche mit der ARGE-Geschäftsführung, in denen die wiederkehrenden Probleme und Konflikte angesprochen werden. Derzeit wird zur Unterstützung der sozialanwaltlichen Arbeit über die Einrichtung einer Dokumentations- und Interventionsstelle SGB II zwischen Diakonie, Kirchenkreisen und sozialpolitischen Initiativen, Gewerkschaften und Verbänden verhandelt. Ziel ist die systematische Erfassung von Strukturproblemen der unwürdigen und abweisenden Behandlung von SGB-II-Berechtigten und deren Thematisierung in der politischen Öffentlichkeit.

Die Beispiele zusammenfassend komme ich zu Aussagen, wo es grundsätzliche Konflikte gibt:

Erstens: Arbeitslosigkeit ist ein hartnäckiges gesellschaftliches Problem, das über soziale Arbeit und auch über die Jobcenter nicht gelöst werden kann. Hier wären grundlegende Veränderungen der gesellschaftlichen Produktionsweise erforderlich.

Demgegenüber bzw. daneben steht Arbeitslosigkeit als eine individuelle Bewältigungsaufgabe für Erwerbslose, für deren Lösung soziale Arbeit Unterstützung bieten kann. Die Praxis der Jobcenter ist hier wenig hilfreich, da die Aktivierungslogik dominiert.

Zweitens: Die politisch-programmatischen Vorgaben der Aktivierung geben falsche Erklärungen der Ursachen der Arbeitslosigkeit; haben falsche Zielsetzungen, nämlich „Arbeit um jeden Preis“ und ein falsches erwerbsarbeitszentriertes Verständnis von gesellschaftlicher Integration. Soziale Integration wird fälschlicherweise mit Integration in irgendeine Arbeit gleich gesetzt. Dieses Konzept findet sich auch wieder in den Steuerungsvorgaben der Arbeitsmarktpolitik und im dort vertretenen Verständnis von Wirkungs- und Erfolgsmessung.

Drittens: Diese Vorgaben der Aktivierung geraten notwendig in Konflikt mit einem politischen Verständnis sozialer Arbeit, das die Erhöhung der Handlungsautonomie der Adressaten / ihre Unterstützung in der Alltagsbewältigung zum Ziel hat. Das so genannte Vier-Phasen-Modell, das zur Fallbearbeitung in Arbeitsagenturen und ARGEen angewendet wird, folgt einer technologischen und weitgehend standardisierten Logik von Profiling, Bedarfsdefinition und Handlungsprogramm. Demgegenüber steht eine Orientierung an der Lebenswelt der Adressaten und das Setzen auf dialogische Verfahren zu den Fragen: was ist denn das Problem in meiner Situation? Welche Ziele habe ich und mit welchen Mitteln kann ich sie erreichen? Hier zeigt sich ein Konflikt unterschiedlicher fachlicher Logiken und Theorien und ein Konflikt um die Frage, ob man sich in jeweiligen Arbeitsfeld der politisch Dominanz des Forderns, also letztlich von Workfare unterwerfen will.

Nachbemerkung:

Wir könnten auch noch (ganz) anders über Kooperation und Arbeit und Arbeitslosigkeit reden. Wir könnten feststellen, dass Erwerbslosigkeit ein hartnäckiges und notwendiges Problem einer kapitalistisch verfassten Ökonomie ist. Wir könnten uns fragen, welche Kooperationsmöglichkeiten es gäbe, diesen Konflikt mit seinen schweren Folgen für die Erwerbsarbeitsverhältnisse zu bearbeiten. Da kommen mir schnell die klassischen Organisationen der ArbeiterInnenbewegung und links politisch engagierte Organisationen in den Sinn – nicht zuletzt die einzelnen Leute selber. Man könnte danach fragen, welche Möglichkeiten wir als einzelne Professionelle haben oder als Professionelle, die sich organisieren.

Als „große Würfe“ sehe ich da für mich immer noch die Fragen nach einer Umverteilung der Erwerbsarbeit und eine Umverteilung der Arbeiten auf beide Geschlechter durch starke Arbeitszeitverkürzungen („kurze Vollzeit für alle“) und sozial- und lohnpolitische Rahmenregelungen, die das Alltag-Werden solcher Veränderungen unterstützen. An solchen politischen Debatten und Aktivitäten können wir uns als Einzelne und als Profession beteiligen.

Als wichtige „kleine Schritte“ gelten für mich Kooperationen von politisch aktiven Fachkräften und Erwerblosen. Das können gemeinsame Veranstaltungen sein (Zum Sanktionsmoratorium, zu Standards für öffentlich geförderte Arbeit, zur Regelsatzhöhe) oder gemeinsame Aktivitäten klassischen oder alltäglichen Protests. Diese Diskussion würde aber letztlich das Feld der Professionsdiskussion verlassen und um unsere politische Einmischungsmöglichkeiten als Bürgerinnen und Bürger gehen.

Literatur:

Peter Bartelheimer (2010): Fünf Jahre Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nach dem SGB II, Referat bei der Bilanzkonferenz „Agenda 2010 – Ziel erreicht –Hartz IV in der Krise“ am 11.April 2010 in Hamburg download unter http://www.diakonie-hamburg.de/fix/files/doc/Doku_Bilanzkonferenz_VF_2010.10.3.pdf