

Die Arbeitsverwaltung als omnipotente Sozialarbeiterin oder der Bock als Gärtner. Zur Korruption sozialarbeiterischer Begriffe und Konzepte durch das Sozialgesetzbuch II

Anne Ames und Frank Jäger

Die rhetorische Sozialpädagogisierung des Arbeitslosenrechts

Mit dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), der Rechtsgrundlage für die Gewährung von Arbeitslosengeld II (Alg II), haben zentrale Begriffe und Konzepte der Sozialarbeit und Sozialpädagogik Einzug ins Arbeitslosenrecht und in die Arbeitsverwaltung gehalten.

Paragraf 14 des Gesetzes bestimmt, dass die für die Gewährung des Alg II zuständigen Behörden „persönliche Ansprechpartner für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden“ benennen sollen. Schon im Begriff des „persönlichen Ansprechpartners“ klingt das Konzept der „Hilfe aus einer Hand“ an. Der einzelne „Hilfebedürftige“ soll nicht orientierungslos zwischen anonymen Institutionen und Institutionssegmenten mit ihren je spezifischen Aufmerksamkeiten umherirren müssen, sondern sich an eine bestimmte Person wenden können, die den Überblick hat und als Lotse und Vermittler wirkt. Diese Person soll nicht nur Überblick über den Behörden- und Leistungsdschungel haben, sondern Über- und Einblick in die Lebenssituation des Hilfebedürftigen. Deswegen ist sie Ansprechpartner der ganzen „Bedarfsgemeinschaft“. Nach den Empfehlungen der Bundesagentur für Arbeit werden die persönlichen Ansprechpartner für bestimmte - besonders „betreuungsbedürftige“ - Kundengruppen als Fallmanager bezeichnet. Die Landratsämter in den Optionskommunen lassen meist all ihre ALG-II-Bezieher durch Fallmanager „betreuen“. Der Begriff stammt eindeutig aus dem sozialarbeiterischen und sozialmedizinischen case-management.

Paragraf 15 SGB II normiert, dass die Leistungsträger mit jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen eine „Eingliederungsvereinbarung“ abschließen sollen. Die Hinweise, Handlungsempfehlungen und Geschäftsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit zur Durchführung dieses Paragrafen lesen sich über weite Strecken wie eine Anleitung zur Erarbeitung eines „Hilfeplanes“ in der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. Der Eingliederungsvereinbarung hat danach ein „umfassendes und systematisches Profiling“ und ein „intensives Beratungsgespräch“ voranzugehen. Mit dem Profiling sind keineswegs nur die beruflichen Qualifikationen und Erfahrungen des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, sondern auch sein Gesundheitszustand, seine Leistungsbereitschaft, sein Durchhaltevermögen, seine Zielstrebigkeit, seine Eigeninitiative und Lernbereitschaft zu erfassen. Das pädagogische Vokabular erinnert an die Beurteilung von Zöglingen. Etliche Leistungsträger lassen ihre Alg-II-

Antragsteller Profilingbögen ausfüllen, mit denen darüber hinaus - wie dilettantisch auch immer - die psychische Verfassung der Betroffenen erfasst werden soll.

Aber nicht erst die Anwendung des Gesetzes in der behördlichen Praxis, schon der Gesetzestext macht klar, dass mit der „Eingliederungsvereinbarung“ ein umfassender Zugriff auf die Lebenssituation und die Lebensführung der auf Alg II angewiesenen Erwerbslosen angestrebt wird. In Paragraph 16, der aufführt, welche „Leistungen zur Eingliederungen“ den Hilfebedürftigen gewährt werden können, sind zwischen den Möglichkeiten zur beruflichen Förderung und den Arbeitsgelegenheiten genannt: die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder, die häusliche Pflege von Angehörigen, die Schuldnerberatung, die psychosoziale Betreuung, die Suchtberatung. Hiermit empfiehlt der Gesetzgeber die Arbeitsverwaltung als Berater, Freund und Helfer in allen Lebenslagen von der Wiege bis zur Bahre. Nach dem zweiten Absatz von Paragraph 15 kann in der Eingliederungsvereinbarung auch festgelegt werden, welche Leistungen die Personen erhalten, die mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Der dazu gehörende Durchführungshinweis der Bundesagentur stellt klar, dass es in diesem Punkt um die nicht erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, also die Kinder, Kranken und Alten, geht. Wenn der Geist der in diesen Paragraphen steckt, tatsächlich Raum griffe im behördlichen Umgang mit Alg-II-Betroffenen, wäre die Arbeitsverwaltung auf dem Weg zur Totalen Institution.

Für die erwerbsfähigen Mitglieder gilt, dass mit jedem von ihnen eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen ist. Mit dieser Bestimmung im SGB II gelingt dem Gesetzgeber, was der nahezu 40-jährigen neuen Frauenbewegung und einer langen Reihe fortschrittlicher familienpolitischer Impulse nicht gelungen ist: die Hausfrauenehe (auch die Hausmännerehe) wurde abgeschafft. Allerdings nur für Familien, die auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Hier kann sich kein erwerbsfähiger Erwachsener darauf berufen, dass er oder sie gemäß einer innerfamiliären Vereinbarung für Haus-, Familien- und Erziehungsarbeit zuständig sei und deswegen auf Teilnahme am Erwerbsleben bisher verzichtet habe und auch künftig verzichten wolle. Alg-II-Betroffene haben nicht die Freiheit, die innerfamiliäre Rollenverteilung selbst auszuhandeln. Wer auf Alg II angewiesen ist, muss Familie und Beruf vereinbaren, spätestens nachdem das jüngste Kind drei Jahre alt geworden ist und seine Betreuung damit in der Regel außerfamiliär sichergestellt werden kann. Mit dem SGB II fand also nicht nur ein gewagter sozialpädagogischer Impetus Eingang ins Arbeitslosenrecht. Unter der Hand und ohne jeden konservativen Aufschrei verfügte das Gesetz auch einen - für die Verhältnisse der Bundesrepublik enormen - familien- und ordnungspolitischen Umbruch, dessen Realisierung ebenfalls in die ausufernde Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung fällt.

Die Unterwanderung des Arbeitslosenrechts durch sozialarbeiterische Begrifflichkeit wurde durch das im Februar 2006 verabschiedete Erste Änderungsgesetz zum SGB II auf die

vorläufige Spitze getrieben. Im neu eingefügten Absatz 2a) des Paragraphen 22, der die Leistungen für Unterkunft und Heizung bei Alg-II-Bedürftigkeit regelt, heißt es: „Sofern Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, umziehen, werden ihnen Leistungen für Unterkunft und Heizung für die Zeit nach einem Umzug bis zu Vollendung des 25. Lebensjahres nur erbracht, wenn der kommunale Träger dies vor Abschluss des Vertrages über die Unterkunft zugesichert hat. Der kommunale Träger ist zur Zusicherung verpflichtet, wenn .. der Betroffene aus schwerwiegenden sozialen Gründen nicht auf die Wohnung der Eltern oder eines Elternteils verwiesen werden kann...“. Der Begriff der „schwer wiegenden sozialen Gründe“, deretwegen jungen Menschen ein Leben im Haushalt der Eltern nicht mehr zumutbar ist, stammt aus der Jugendhilfe. Dort sind in der Regel immer wieder kehrende Vorkommnisse massiver innerfamiliärer physischer oder psychischer Gewalt gemeint. Was die Alg-II-Leistungsträger darunter verstehen werden, wird die Praxis zeigen. Jedenfalls traut und mutet der Gesetzgeber den Mitarbeiter/-innen in der Arbeitsverwaltung zu, familiäre Verhältnisse und Situationen danach zu beurteilen, ob sie schlimm genug sind, einem jungen Erwachsenen das Wohnen außerhalb des elterlichen Haushalts zu ermöglichen. Tendenziell werden hiermit junge Erwachsene infantilisiert, und Jobcenter werden zu Jugendämtern für junge Erwachsene.

Was bieten SGB II und die Arbeitsverwaltung den Betroffenen tatsächlich?

Seit das SGB II in Kraft in Kraft ist, erhalten die davon betroffenen Erwerbslosen alles andere als „Hilfe aus einer Hand“. Keinen Ansprechpartner in der Behörde zu finden oder von ständig wechselnden Sachbearbeiter/-inne/-n widersprüchliche Auskünfte zu bekommen, gehört zu ihren besonders verbreiteten Erfahrungen. Ob es um Fragen zur Antragstellung und den Rechtsansprüchen, um unverständliche oder falsche Bescheide oder um Wünsche nach Unterstützung bei beruflicher Qualifizierung und Hilfe bei der Arbeitssuche geht, vielfach dringen die Betroffenen weder telefonisch noch persönlich in die Amtsstuben vor, oder sie werden abgewimmelt, letzteres nicht selten mit eindeutig falschen Auskünften.

Von Arbeitslosengeld II leben zu müssen, bedeutet Armut, gesellschaftliches Außenseitertum und die daraus folgende Hilflosigkeit bei der Lebensbewältigung. Wer von Arbeitslosengeld II abhängig ist, hat nicht nur zu wenig Geld, um ein gesundes und erfülltes Leben zu leben, soziale Kontakte zu pflegen, sich zu informieren und zu bilden und seinen Kindern Zugang zu Bildung und Kultur zu verschaffen. Hartz IV ist darüber hinaus dazu angetan, familiäre und partnerschaftliche Beziehungen und persönliche Entwicklungen nachhaltig zu schädigen, indem es erwachsene Kinder in finanzieller Abhängigkeit von ihrer Eltern hält, sie gar zwingt, weiter im Haushalt der Eltern zu leben, oder Frauen und Männer in finanzielle Abhängigkeit von ihren Partnern oder Partnerinnen bringt.

Die das soziokulturelle Existenzminimum weit unter unterschreitende, pauschalisierte Regelleistung kann – anders als bei der früheren Sozialhilfe - nur noch in ganz wenigen, abschließend festgelegten Fällen durch einmalige Beihilfen ergänzt werden. Viele Lebenssituationen und Bedarfslagen bleiben dabei gänzlich unberücksichtigt. Wie ein Alg-II-Bezieher seine Brille, die Lernmaterialien seiner Kinder oder die Fahrt zur Beerdigung seiner Mutter finanziert, ist sein Problem. Das einschnürende finanzielle Korsett, das Alg-II-Beziehern angelegt ist, verhindert in vielen Situationen eine vernünftige Lebensbewältigung. Es verursacht bei vielen Erwerbslosen erst die Probleme, zu deren Lösung gutes Fallmanagement, wenn es dies denn gäbe, beizutragen hätte. Dasselbe gilt für den einer sehr großen Zahl von Alg-II-Betroffenen auferlegte Zwang, sich eine billigere Wohnung suchen und umziehen zu müssen.

Die Chance, existenzsichernde Erwerbsarbeit zu finden, die vom staatlichen Tropf unabhängig macht, oder doch wenigstens die Chance, die Zeit der Erwerbslosigkeit für berufliche und persönliche Weiterbildung zu nützen, hat sich weiter verschlechtert, seit das SGB II in Kraft ist. Der Abbau versicherungspflichtiger Arbeitsplätze hält an. Die Arbeitszeiten derer, die noch erwerbstätig sind, werden eher erhöht als vermindert, so dass eine andere Verteilung der Erwerbsarbeit in immer weitere Ferne rückt.

Die Mittel der Arbeitsverwaltung zur Förderung von beruflicher Qualifikation werden reduziert, und selbst die reduzierten Mittel wurden - jedenfalls 2005 - nicht in Anspruch genommen. An die Stelle qualifizierter Weiterbildung, die schon immer rar war, sind inzwischen weitgehend „Trainingsmaßnahmen“ getreten, die sich vor allem durch ihre Billigkeit auszeichnen und in denen die Teilnehmer/-innen oft nur ihre Fähigkeit trainiert sehen, Schwatzhaftigkeit der „Trainer/-innen“ und Langeweile auszuhalten. Arbeitsuchende erhalten überdies kaum noch die Chance, ihre berufliche Qualifikation in öffentlich geförderter, regulär bezahlter Arbeit - etwa in ABM-Stellen - zu nutzen, auf dem Laufenden zu halten und zu erweitern. Stattdessen werden sie in Ein-Euro-Jobs verschlissen, die entweder fernab ihrer beruflichen Kenntnisse und Erfahrungen liegen oder in denen die berufliche Kompetenz der Betroffenen zwar in Anspruch genommen, aber nicht gefördert wird.

Dem miserablen Angebot an beruflicher Förderung entspricht die diesbezügliche „Beratung“ durch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Arbeitsverwaltung. Viele Ratsuchenden vermissen auch in dieser Angelegenheit informierte und erreichbare Ansprechpartner, die ihnen helfen, die eigenen beruflichen Perspektiven zu klären und Wege zur Verbesserung der Perspektiven zu finden. Wenn sie selbst bereits konkrete Ideen und Anliegen haben, werden sie damit in der Regel zurückgewiesen.

Stattdessen werden den Alg-II-Beziehern so genannte Eingliederungsvereinbarungen zur Unterzeichnung vorgelegt, bei denen es sich in den allermeisten Fällen nicht um Vereinbarungen, sondern um einseitige Verfügungen handelt und die überdies in der Regel

keinen Weg zur „Eingliederung“ in den Arbeitsmarkt aufzeigen. Denn die weitaus meisten „Vereinbarungen“ beschränken im Wesentlichen darauf, die Arbeitssuchenden zur Teilnahme an den genannten Maßnahmen und zu einer bestimmten Anzahl an Bewerbungen - und seien es Blindbewerbungen - zu verpflichten. Die große Mehrheit der Erwerbslosen ist ohnehin ständig mit Bewerbungsbemühungen befasst, weil sie die Hoffnung auf einen Arbeitsplatz nicht ganz aufgeben wollen. Die anderen, die vorübergehend oder endgültig die Hoffnung verloren haben, auf diesem Weg an bezahlte Arbeit zu kommen, finden ihre Hoffnung nicht durch Fleißaufgaben für die Arbeitsverwaltung wieder.

Die Ergebnisse der Profilings, soweit sie denn überhaupt durchgeführt wurden, finden sich in den Eingliederungsvereinbarungen kaum wieder. Dies ist nicht erstaunlich, weil die Profilings in aller Regel im Ausfüllen oder Ausfüllen-Lassen von Fragebögen bestehen, aus denen keine Schlüsse für die Förderung der Arbeitssuchenden gezogen werden.

Damit erweisen sich auch die so genannten Eingliederungsvereinbarungen nicht als Hilfsmittel eines Fallmanagements, das individuelle Lebenslagen möglichst ganzheitlich begreift, persönliche Ressourcen von Hilfesuchenden erfasst und stärkt und ihnen - im Sinne des Empowerment - die spezielle Unterstützung gibt, die der Einzelne braucht, um sein Leben und seine Verantwortung für andere gut und selbstbestimmt bewältigen zu können. In der Praxis - die durchaus im Sinne des Gesetzgebers sein dürfte - erweisen sich die Eingliederungsvereinbarungen hauptsächlich als Vehikel, um Sanktionen nach § 31 SGB II ausüben, das heißt, den Alg-II-Betroffenen die ohnehin zu geringe finanzielle Unterstützung noch empfindlich kürzen oder ganz streichen zu können. Denn so bestraft werden alle, die sich weigern, eine ihnen vorgelegte „Eingliederungsvereinbarung“ zu unterschreiben oder ihren darin festgelegten Bewerbungs- und Maßnahmeteilnahme-Pflichten nicht nachkommen.

Ein Fallmanagement, das auf Zwang durch existenzbedrohende Sanktionen setzt statt auf die Freiwilligkeit von Rat- und Hilfesuchenden, ihre Subjektstellung und ihre vorhandenen Kompetenzen zur Lebensbewältigung, das angst und bange macht anstatt zu ermutigen, das schwächt statt stärkt, ist keins. Mit Hartz IV werden ehemals fortschrittliche, einer autoritären und segmentierten Fürsorge gegenüber kritische Ideen und Konzepte von Sozialarbeit und Sozialpädagogik bis zu Unkenntlichkeit umgedeutet und korrumpiert.

Wozu die sozialarbeiterische Rhetorik?

Zentraler und immer wiederkehrender Begriff des SGB II ist *Eingliederung*. An vielen Stellen des Gesetzes wird er ohne die Ergänzung „in Arbeit“ verwendet. *Eingliederung*, ein Wort, mit dem die Sozialarbeit seit jeher vertraut ist und mit dem immer soziale Eingliederung gemeint war, ist nun endgültig gleichbedeutend mit „Eingliederung in Arbeit“. Oder anders rum: Nach der Logik des SGB II gibt es keine soziale Eingliederung ohne Eingliederung in Arbeit. Aus dem

empirischen sozialwissenschaftlichen und oft sozialkritisch gewendeten Befund, welche große Rolle Erwerbstätigkeit für die soziale Integration der Menschen spielt, weil sie den Besitzlosen ein gesichertes Einkommen, gesellschaftliche Anerkennung und Selbstwertgefühl gibt, wird die politische und soziale Norm, dass soziale Integration Teilnahme an der Erwerbsarbeit oder doch zumindest das unaufhörliche Streben nach solcher Teilnahme voraussetzt. Wobei es nicht mehr genügt, dass ein Familienmitglied dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Alle erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft „... müssen ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts ... einsetzen.“ (§ 2 SGB II).

Je weniger existenzsichernde Arbeitsplätze der Arbeitsmarkt tatsächlich zu bieten hat, um so rigider und vehementer wird die Norm, dass man seine Arbeitskraft zu Markte tragen muss, verfochten. Die Bereitschaft, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, darf auch dann nicht nachlassen, wenn sie schon lange ins Leere lief. Die Unterwerfung der Erwerbslosen unter die Verfügungsgewalt der Arbeitsverwaltung soll offenbar bewirken, dass deren Bestreben, am Arbeitsmarkt teilzunehmen, nicht erodiert. Unter den gegebenen Bedingungen erscheint der mieseste Job noch besser als die Anhängigkeit vom „Jobcenter“. Die Suche nach alternativen Lebensentwürfen und die Entwicklung des Anspruchs, auch ohne Eingliederung in den Arbeitsmarkt gut leben zu dürfen, soll - so scheint es - im Keim erstickt werden.

Die rhetorische Sozialpädagogisierung des Arbeitslosenrechts verhüllt mehr schlecht als recht, dass die Arbeitsverwaltung nur den wenigsten Arbeitsuchenden effektiv helfen kann. Dazu bedürfte es einer Umverteilung der noch vorhandenen Erwerbsarbeit und der Bereitstellung finanzieller Ressourcen für eine Qualifizierung der Arbeitsuchenden, damit sie die durch Umverteilung entstehenden Arbeitsplätze einnehmen könnten. Zu beidem fehlt der politische Wille. Der Kundenprofile erstellende, Eingliederung vereinbarende, „Eigenbemühungen“ fordernde, in Trainingsmaßnahmen und Ein-Euro-Jobs einweisende und Sanktionen verhängende Aktivismus der Arbeitsverwaltung lenkt von ihrer tatsächlichen Hilflosigkeit ab. Überdies hat er die - vermutlich erwünschte - Nebenwirkung, dass mittels Leistungskürzungen als Strafe für „mangelnde Mitwirkung“ Arbeitslosengeld II eingespart wird und Ein-Euro-Jobber als nahezu kostenlose Arbeitskräfte für viele dringend notwendige Aufgaben eingesetzt werden können. Insbesondere dient der Aktivismus dazu, die Fiktion aufrechtzuerhalten, Beziehende von Arbeitslosengeld II seien in ihrer Mehrzahl Menschen, denen es an „Leistungsmotivation“, Gewöhnung an Arbeit, beruflicher Qualifikation und Fähigkeit zur Alltagsstrukturierung mangle. Je weniger Erwerbslosigkeit tatsächlich auf bestimmte Personengruppen mit ihnen zuschreibbaren persönlichen „Vermittlungshemmnissen“ beschränkt, sondern vielmehr Massenphänomen ist, desto mehr will die Politik an Konzepte des offiziellen Umgangs mit Arbeitslosigkeit glauben machen, die auf die Überwindung vermittlungshemmender persönlicher Defizite zielen.

Was versuchen Organisationen wie die Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen (BAG-SHI) dem entgegenzusetzen?

Zum einen übernehmen wir einen gehörigen Teil der Arbeit, die eigentlich von der Arbeitsverwaltung verrichtet gehörte: Wir informieren die Betroffenen - allgemein und einzelfallbezogen - über die Rechtslage, über ihre Ansprüche und über die Möglichkeiten, ihre mageren Ansprüche in der Auseinandersetzung mit Behörden und notfalls auch mit Hilfe der Sozialgerichte zu behaupten. Wir tun dies, um in möglichst vielen Einzelfällen die Zuspitzung desolater Lebenslagen zu verhindern. Wir versuchen damit, das Selbstvertrauen, die Handlungsfähigkeit der Betroffenen und ihre Zuversicht, die eigene Lebenssituation bewältigen und gestalten zu können, zu stärken. Wir verbinden damit die Hoffnung, dass Menschen, die über ein Mindestmaß an Selbstvertrauen und Kompetenz zur Problembewältigung verfügen, auch die Bereitschaft entwickeln oder vertiefen, sich mit den politischen Ursachen und Zusammenhängen ihrer bedrückenden sozialen und persönlichen Situation auseinander zu setzen.

Wir wünschen uns insbesondere, dass in dieser Auseinandersetzung für die Betroffenen deutlich wird, dass ihre Lebenssituation nicht nur ihr individuelles Schicksal ist, sondern dass es um ein politisch erzeugtes gesellschaftliches Problem geht, das sehr viele Menschen - wenn auch in je individuellen Facetten - betrifft. Deshalb bemühen wir uns nach Kräften, die Kommunikation zwischen Arbeitslosengeld-II- und Sozialhilfe-betroffenen Frauen und Männern zu fördern und Zusammenschlüsse zu unterstützen. Wir wünschen uns, dass die Menschen aus ihrer Isolation kommen, gemeinsam mit anderen öffentlich ihre Interessen gegenüber Politik und Verwaltungen vertreten. Solche Selbstorganisation auf örtlicher Ebene halten wir aus zwei Gründen für dringend erforderlich: Selbstorganisation ist notwendig, weil es in den etablierten Wohlfahrtsverbänden, den Kirchen und den Gewerkschaften zwar zahlreiche Einzelpersonen und kleinere Gruppierungen gibt, die die Erwerbslosen und Armen in der Vertretung ihrer Interessen unterstützen. Aber dass die Institutionen als Ganze sozusagen stellvertretend für die Betroffenen deren Interessen gegenüber der Politik verteidigen würden, ist weniger denn je zu erwarten. Zu sehr haben diese Institutionen ihre Selbsterhaltungsinteressen mit der Implementation der herrschenden Politik verknüpft. Interessenvertretung und politische Arbeit auf örtlicher Ebene ist notwendig, weil der Gesetzgeber der Kommunalpolitik und den örtlichen Behörden sehr große Spielräume bei der Ausgestaltung und Umsetzung des Erwerbslosenrechts nach dem SGB II lässt. Das macht es einerseits erforderlich, sich gegen je örtlich spezifische Zumutungen für Erwerbslose und Arme zu wehren, es macht es andererseits möglich, von Kommunalpolitik und Behörden die Nutzung der Spielräume im Sinne der Betroffenen zu fordern.

Dieser Aufsatz wurde in der Zeitschrift *Widersprüche*, 26. Jahrgang, Juni 2006, S. 75-82 veröffentlicht.