

Michael Olejniczak:

**Aktive Leistungen nach dem SGB II als Dienstleistungsprozess.
Eine qualitative Analyse der Hartz-IV-Reform
auf Basis von Interviews mit Betroffenen**

ISBN 978-3-86618-436-7, ISBN 978-3-86618-536-4 (e-book pdf),
Rainer Hampp Verlag, München u. Mering 2010, 276 S., € 29.80

Die Hartz-Reformen waren ein tiefer Eingriff in die Struktur der sozialen Sicherung in Deutschland. Mit der letzten Stufe, der Hartz-IV-Reform, wurde das Sozialgesetzbuch II im Jahr 2005 in Kraft gesetzt. Die Zulassung alternativer Organisationsformen – Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und Arbeitsagentur sowie die zugelassenen kommunalen Träger – ging einher mit einem gesetzlichen Evaluationsauftrag. Während die offizielle Wirkungsforschung der Bundesagentur für Arbeit und des IAB vorrangig auf Basis aggregierten Zahlen aufbaut, wird in der vorliegenden Dissertation ein qualitativer Ansatz gewählt.

Ausgehend vom Dienstleistungsauftrag der Politik an die Träger fokussiert diese Arbeit auf den Prozess der Dienstleistungserbringung. Die Analyse des Prozesses zeigt, dass die Arbeit der Vermittlung und des Fallmanagements schwer zu quantifizierende Aspekte hat. Dieser spezielle soziale Dienstleistungsprozess ist interaktiv und auf Kundenintegration ausgerichtet. Die komplexe Beratungssituation wird durch offene Interviews mit den Betroffenen, sowohl Arbeitsuchende als auch Professionals, beleuchtet.

Das umfangreiche Interviewmaterial wird mit Blick auf vielfältige, theoretische Konzepte durchleuchtet. Dadurch werden strukturelle Schwächen deutlich, die Ansatz für eine Verbesserung der aktiven Leistungen nach dem SGB II sein können und einen interpretativen Hintergrund für die Zahlen der quantitativen Evaluation liefern.

Schlüsselwörter: Hartz-IV-Reform, Fallmanagement, Vermittlung, Arbeitslosengeld 2, SGB II, Arbeitsmarkt, Langzeitarbeitslosigkeit, soziale Dienstleistung, Dienstleistungsprozess

Dr. *Michael Olejniczak* studierte von 1983 – 1990 Betriebswirtschaftslehre an der Universität Paderborn. Anschließend berufliche Tätigkeit als Organisationsberater, im Management in Industrie und Handel sowie als freiberuflicher Dozent. Seit 2005 ist er bei einem zugelassenen kommunalen Träger als zertifizierter Case Manager im Fallmanagement nach dem SGB II beschäftigt.

Aktive Leistungen nach dem SGB II als Dienstleistungsprozess

Michael Olejniczak

Aktive Leistungen nach dem SGB II als Dienstleistungsprozess

Eine qualitative Analyse der Hartz-IV-Reform
auf Basis von Interviews mit Betroffenen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-86618-436-7 (print)

ISBN 978-3-86618-536-4 (e-book)

DOI 10.1688/9783866185364

1. Auflage, 2010

Zugl.: Dissertation, Univ. Flensburg, 2009

© 2010 Rainer Hampp Verlag München und Mering
Marktplatz 5 D – 86415 Mering
www.Hampp-Verlag.de

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen, Übersetzungen und die Einspeicherung in elektronische Systeme.

∞ *Dieses Buch ist auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.*

Liebe Leserinnen und Leser!

Wir wollen Ihnen ein gutes Buch liefern. Wenn Sie aus irgendwelchen Gründen nicht zufrieden sind, wenden Sie sich bitte an uns.

Geleitwort

Die Hartz-Reformen der Regierung Schröder, die 2004 mit dem Sozialgesetzbuch – Zweites Buch (SGB II) umgesetzt worden sind, werden in der Öffentlichkeit nicht nur als technische Veränderung der Arbeitsmarktverwaltung und der Administration sozialer Unterstützung gewertet, sondern als Zäsur im Selbstverständnis des (west-)deutschen Wohlfahrtsstaates diskutiert. Entsprechend wird viel über das subjektive Erleben der Reform auf Seiten der Betroffenen – der Kunden und seltener auch der Dienstleister – spekuliert, ohne dass in der Arbeitsmarkt- oder Personalforschung hinreichende Erkenntnisse vorliegen. Das Interesse gilt dem subjektiven Erleben, also einem Aspekt, welcher der – aus guten Gründen auf die quantitative Ermittlung von Determinanten und Wege aus der Arbeitslosigkeit spezialisierten – volkswirtschaftlich dominierten Arbeitsmarktforschung entgeht. In der betriebswirtschaftlichen Personalforschung, die dagegen über einen Zweig der qualitativen Forschung verfügt, gelten die Kunden der Arbeitsverwaltung als außerhalb ihres Definitionsbereich und die Mitglieder der Arbeitsverwaltung als keine gesondert zu erforschende Gruppe. Kurz gesagt, qualitativ ausgerichtete Studien in Erweiterung der normierten Evaluation der Reform sind aus verschiedenen Gründen überfällig. Das Feld ist allerdings nicht leicht zu erschließen. Insofern ist es ein Glücksfall, dass mit der hier vorliegenden Schrift nicht nur eine Arbeit eines qualitativ ausgerichteten Personalforschers, sondern darüber hinaus eines Experten für die Hartz-Reformen und ihre Anwendung in der Praxis vorliegt.

Ausgangspunkt der Diskussion ist der Bericht der Hartz-Kommission und der sogenannten Innovationsmodule sowie deren politischer Umsetzung in der Reformgesetzgebung. Fokussiert werden dabei die aktiven Leistungen und unter dem Schlagwort „Fordern und Fördern“ die Rollen der Kunden und Professionals. Damit setzt der Autor an der den Reformprozess leitenden Denkfigur des Dienstleistungsprozesses an. Die Adaption einer betriebswirtschaftlichen Konzeption für den öffentlichen Bereich ist typisch für das sogenannte „New Public Management“, in dessen Rahmen sich auch die Hartz-IV-Reform einordnen lässt. Ebenso wie in anderen Fällen handelt es sich auch in diesem Fall gewissermaßen um eine „schiefe“ Perspektive, denn zentrale Voraussetzungen, um die Beziehung zwischen Organisation und Klient als Dienstleistungsprozess im betriebswirtschaftlichen Verständnis abzubilden, fehlen. In diesem Fall ist insbesondere die Souveränität der Klienten erheblich eingeschränkt.

Mit dem Bezug auf die Interpretationsfolie der Dienstleistung nimmt der Autor die Reform gewissermaßen beim Wort, jedoch nur um die Grundstruktur des Leistungsprozesses abzubilden und darüber hinaus die aus betriebswirtschaftlicher Perspektive auftretenden Lücken herauszuarbeiten. Entlang der zentralen Dimensionen des Dienstleistungsprozesses rekonstruiert der Autor die Beziehungen zwischen Administration, Mitarbeitern und Klienten und greift zur Ergänzung – den Prinzipien der *grounded theory* folgend – auf theoretische Konzeption aus Organisationstheorie bzw. –psychologie, aber auch der allgemeinen Soziologie zurück, um die Interessenslagen der Beteiligten auszuloten.

Kern dieser Arbeit ist das empirische Material; ein Fundus von rund dreißig einstündigen Interviews mit Kunden und Professionals eines niedersächsischen Jobcenters. Selbstverständlich ist die Auswahl der Interviewpartner mit einem Selektionsbias behaftet. Dennoch geben die verstehenden Interviews und die Organisation des Ma-

terials in längeren, selbstsprechenden Passagen Einblick in Lebens- und Arbeitssituationen, die anderen Zugangsweise verborgen geblieben wäre.

Es ist zu hoffen, dass diese Schrift nicht nur von Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern mit Interesse an Fragen des Arbeitsmarktes oder der Reform des (Sozial-)staates gelesen, sondern auch bei politischen Entscheidungsträgern zur Kenntnis genommen wird: Reformen der Reform sollten auf empirische Erkenntnisse zurückgreifen. Es wäre darüber hinaus erfreulich, wenn diese Schrift weitere Arbeiten zur verstehenden Personal- und Organisationsforschung anregen würde.

Hamburg, Dezember 2009

Wenzel Matiaske

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Die Hartz-IV-Reform	7
2.1	Soziale Absicherung gegen Arbeitslosigkeit	7
2.2	Der Hartz-Bericht – 13 Innovationsmodule	10
2.3	Die Reformgesetze zu Hartz I – IV	21
2.3.1	Hartz I	21
2.3.2	Hartz II	22
2.3.3	Hartz III	23
2.3.4	Hartz IV	24
2.4	Die Betroffenen	27
2.4.1	Die Kunden	27
2.4.3	Die Professionals	29
2.5	Aktive Leistungen - Fordern und Fördern	31
2.5.1	Vermittlung und Fallmanagement	31
2.5.2	Die Eingliederungsvereinbarung	33
2.5.3	Leistungen zur Eingliederung	34
2.5.4	Zwang und Sanktionen als „Fordern“	39
2.6	Passive Leistungen	42
3	Ansatz und theoretischer Bezugsrahmen	45
3.1	Aktive Arbeitsmarktpolitik als Dienstleistungsprozess	45
3.1.1	Grundstruktur des Dienstleistungsprozesses	47
3.1.2	Aktive Leistungen nach dem SGB II als soziale Dienstleistung	48
3.1.3	Der Creamingprozess	52
3.2	Die zentralen Dimensionen des Dienstleistungsprozesses	55
3.2.1	Potenzialdimension der aktiven Leistungen	55
3.2.1.1	Sachliche Voraussetzungen und Hilfenetzwerk	55
3.2.1.2	Bereitstellung der internen Beratungskompetenzen	57
3.2.2	Prozessdimension der aktiven Leistungen	59
3.2.2.1	Kundenintegration	59
3.2.2.2	Der psychologische Vertrag	61
3.2.2.3	Commitment	63

3.2.3	Der Kunde als externer Faktor	64
3.2.3.1	Personenbezogene Vermittlungshemmnisse	65
3.2.3.2	Rahmenbedingungen	67
3.2.3.3	Ressourcen der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen	69
3.2.3.4	Der Kunde aus Sicht der Politik	75
3.2.3.5	Motivationsgrundlagen der Kunden	81
3.3.	Weitere Charakteristika des Dienstleistungsprozesses	86
3.3.1	Dienstleistungsqualität und aktive Leistungen nach dem SGB II	86
3.3.2	Theoretische Aspekte zu Dysfunktionalitäten	90
3.3.2.1	Reaktanz	90
3.3.2.2	Schurkenhafte oder ritterliche Motivation der Professionals	91
3.3.2.3	Agency und Stress	93
3.3.2.4	Das soziale Dilemma im Beratungsprozess	94
4	Methode und Durchführung	97
4.1	Der qualitative Ansatz	97
4.1.1	Grounded Theory	98
4.1.2	Das offene Interview	99
4.1.3	Erzählstimulus und Interviewleitfaden	101
4.1.4	Theoretisches Sampling	102
4.1.5	Die Transkription	103
4.2	Implementierung der Methode	104
4.2.1	Der Zugang zum Feld	104
4.2.2	Die Vorbereitung der Interviews	106
4.2.3	Transkription und Codierung	109
5	Der Hartz IV-Alltag im Interview	111
5.1	Vorstellung der Interviewpartner	111
5.1.1	Die befragten Kunden	111
5.1.2	Die interviewten Experten	119
5.2	Professionals und Prozess	120
5.2.1	Ritter in hoffnungslosem Kampf?	120
5.2.1.1	Der Kunde ist König	120
5.2.1.2	Ritter des Herrn	124
5.2.1.3	Kampfesmüde	130
5.2.2	Gemeinsam zum Ziel	131
5.2.2.1	Einsicht in die Politik	131
5.2.2.2	Der Staat als Feind der Glücklosen	133
5.2.2.3	Sinnkrise durch Maßnahme	140
5.2.2.4	Die Professionals im Prozess	142

5.2.3	Beschränkungen des Systems	154
5.2.3.1	Die Sicht der Kunden auf die Ansprechpartner	154
5.2.3.2	Systemschwächen aus Sicht der Professionals	159
5.3	Agency der Kunden	172
5.3.1	Handlungsfähigkeit im Kundeninterview	172
5.3.1.1	Das soziale Kapital – Beziehungen	172
5.3.1.2	Die eigenen Wünsche einbringen	177
5.3.1.3	Vermittlungshemmnisse	184
5.3.2	Kunden-Agency in den Augen der Professionals	193
5.3.2.1	Qualifizierung hilft nicht immer	193
5.3.2.2	Persönliche Probleme	197
5.3.2.3	Gesundheitliche Einschränkungen	198
5.4	Motivation	202
5.4.1	Die Sicht der Kunden	202
5.4.1.1	Schurken sind Fremde	202
5.4.1.2	Ritter ohne Zweifel	204
5.4.1.3	Ich darf nicht mehr verdienen	205
5.4.1.4	Die Falle schnappt nicht zu	210
5.4.1.5	Fluchtgedanken	211
5.4.1.6	Verweigerung	213
5.4.1.7	Auf der Suche nach Selbstverwirklichung	214
5.4.1.8	Andere Bedürfnisse als Hemmnis	216
5.4.1.9	Miteinander oder gegeneinander?	220
5.4.1.10	Trotzdem auf dem Weg zum Ziel	224
5.4.2	Kundenmotivation – die andere Seite des Schreibtisches	226
5.4.2.1	Nah am Arbeitsmarkt	227
5.4.2.2	Aufbauarbeit	229
5.4.2.3	Arbeiten wollen fast Alle	238
6	Schussbetrachtung	241
6.1	Der Reformprozess	241
6.2	Der Dienstleistungsprozess nach dem SGB II	244
6.3	Fazit	253
	Literaturverzeichnis	255
	Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	VI
	Abbildungsverzeichnis	VI

Verwendete Abkürzungen

ABM	=	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
Alg I	=	Arbeitslosengeld I
Alg II	=	Arbeitslosengeld II
ARGE	=	Arbeitsgemeinschaft im Sinne des § 44 b SGB II
BA	=	Bundesagentur für Arbeit
BG	=	Bedarfsgemeinschaft
BMAS	=	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSHG	=	Bundessozialhilfegesetz
EGV	=	Eingliederungsvereinbarung (hier: nach § 15 SGB II)
ESF	=	Europäischer Sozialfond
EU	=	Europäische Union
IAB	=	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung
OCB	=	Organizational Citizenship Behavior
PSA	=	Personal Service Agentur
PAP	=	Persönlicher Ansprechpartner
Reha	=	Rehabilitation
SGB	=	Sozialgesetzbuch
zkT	=	zugelassene kommunale Träger

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Dienstleistungsdimensionen nach Peter Schreiner	47
Abb. 2: Dreiseitige Beziehung des Dienstleistungsvertrages	50
Abb. 3: An den SGB II-Kontext angepasste Darstellung der Dienstleistungsprozessdimensionen	52
Abb. 4: Aktivierung als Substituierung	60

1 Einleitung

Seit Jahrzehnten ist die Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik ein ständiges Thema in den Medien und der politischen Diskussion. Einhergehend mit der wirtschaftlichen Globalisierung, der Einigung der Europäischen Union und der beinahe allen Industrienationen gemeinsamen staatlichen Haushaltskrisen, hat sich das Selbstverständnis des Sozialstaates entscheidend gewandelt. Gerade in Deutschland, wo die soziale Absicherung von Seiten des Staates für die Bürger seit Einführung der ersten Sozialversicherung durch Bismarck eine lange Tradition hat, wird die neoliberale Neuordnung der Absicherung gegen die wirtschaftlichen Risiken der Arbeitslosigkeit nicht als selbstverständlich hingenommen.

Mit den Hartz-Reformen hat die Regierung im Jahr 2002 eine tief greifende Umstrukturierung des Arbeitsmarktes beabsichtigt. Nach Statistik-Skandalen der Bundesagentur für Arbeit vor dem Hintergrund einer sich verfestigenden hohen Zahl an Arbeitslosen stieg der politische Handlungsdruck derart, dass im Februar 2002 der 15-köpfigen Hartz-Kommission der Auftrag erteilt wurde, einen Masterplan zur Reform des Arbeitsmarktes zu erarbeiten¹.

Als Höhepunkt der Reformen kann die so genannte Hartz-IV-Reform gesehen werden, in der die bisherige Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (soweit die Empfänger als erwerbsfähig einzustufen sind) in einer einheitlichen Grundsicherung für Arbeitssuchende zusammengefasst werden. Ziel war, Langzeitarbeitslosen, die bisher von der Bundesagentur für Arbeit nicht – oder nicht befriedigend – betreut wurden, wieder stärker an den Arbeitsmarkt heranzuführen².

Diese vierte Stufe der Arbeitsmarktreformen wurde 2004 im Rahmen der Agenda 2010 in Form des Sozialgesetzbuches – Zweites Buch, Kurz SGB II, politisch umgesetzt. Seither ist diese Reform so umstritten wie kaum eine andere zuvor. Bereits 2004 kam es zu einer Welle von Protesten. Gewerkschaften und Regierungsparteien waren unterschiedlicher Auffassung hinsichtlich der Sozialverträglichkeit dieser Reformen³.

Anfang 2001 hatte der damalige Bundeskanzler Schröder mit Aussagen wie „Es gibt kein Recht auf Faulheit in dieser Gesellschaft... Wer arbeiten kann, aber nicht will, der kann nicht mit Solidarität rechnen.“ eine Entsolidarisierung der Gesellschaft eingeleitet, um die kommenden Reformen mehrheitsfähig zu machen. Untersuchungen zeigten bis dahin, dass die Systeme zur sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit sowohl eine hohe Zustimmung in der Bevölkerung fanden, als auch dass der Staat hier in der Verantwortung für die Absicherung des Lebensunterhaltes im Falle der Arbeitslosigkeit gesehen wurde⁴.

¹ Vergl. Egele, Franz : “Arbeitsmarkt und Beschäftigung” in: Egele, Franz u. Nagy, Michael (Hrsg.) Arbeitsmarktintegration, Wiesbaden 2005, S. 63.

² Vergl. Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ – Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesagentur für Arbeit. Berlin 2002, S. 5 f.

³ Vergl. Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik der Friedrich-Ebert-Stiftung: „Hartz IV – Politik gegen Arbeitslose oder auf dem Weg zu einem aktiven Sozialstaat?“, Bonn 2005, S. 1-16.

⁴ Vergl. Hamann, Silke, Karl, Astrid, Ullrich, Casten G.: „Entsolidarisierung? Leistungen für Arbeitslose im Urteil von Erwerbstätigen“, Frankfurt/M. 2001, S. 123-126.

Der Reformbedarf für die Arbeitsmarktpolitik ergab sich jedoch nicht nur aus der Debatte um Statistikbetrug und Ineffizienz der Bundesagentur, die medienwirksam im Brennpunkt der politischen Diskussion standen, sondern vor allem auch aus der Struktur der Hilfeleistungen. Nach der Wiedervereinigung verlor das Arbeitslosengeld mit den damit verbundenen aktiven Leistungen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt zunehmend an Bedeutung. Bereits vor dem Übergang des Arbeitsförderungsgesetzes in das Sozialgesetzbuch – Drittes Buch (Kurz: SGB III) 1998, wurden mehrstufig Verkürzungen der Anspruchszeiten auf Arbeitslosengeld sowie Einschränkungen des Anspruches auf Arbeitslosenhilfe vorgenommen⁵.

Durch die Verkürzung der Bezugsdauern bei Arbeitslosengeld und Verringerung der Leistungsberechtigten für Arbeitslosenhilfe nahm die Zahl der Sozialhilfeempfänger, deren Hilfebedürftigkeit auf Arbeitslosigkeit beruhte, drastisch zu. Die Sozialhilfe wurde zunehmend zu einer allgemeinen Grundsicherung und verlor den Charakter der Hilfe in individuellen Ausnahmesituationen. Daraus resultierte eine erdrückende Haushaltsbelastung für die Kommunen zugunsten des Bundesetats⁶.

Mit dem Übergang vom Arbeitsförderungsgesetz zum SGB III im Jahre 1998 wurde das festgeschriebene Ziel der Vollbeschäftigung aufgegeben. Der Staat verzichtete zunehmend auf die Rolle des Fürsorgenden und nahm stattdessen zunehmend eine „aktivierende“ Stellung ein, bei der die Selbstverantwortung der Arbeitslosen mittels verschärfter Zumutbarkeitsregelungen und Sanktionen gestärkt werden sollte⁷. Seit 2001/2002 wurde seitens der Bundesregierung versucht, den Anstieg der Kosten der Arbeitslosigkeit aufzuhalten, in dem sie die Aufwendungen für berufliche Qualifizierung der Arbeitslosen begrenzte⁸.

Auf kommunaler Ebene wurde so schon vor der Hartz-IV-Reform versucht, auch Sozialhilfeempfänger durch aktive Arbeitsmarktförderung wieder in Beschäftigung zu bringen. Hierzu wurden Sozialagenturen ins Leben gerufen, die unter Berücksichtigung der multidimensionalen Problemlagen der Hilfeempfänger mit neuen Mitteln, wie z. B. dem Case Management⁹, einen Weg zurück in die Arbeitswelt zu ermöglichen¹⁰.

Eine ganze Reihe von Praxiserfahrungen dieser Sozialagenturen fand ihren Niederschlag in der Hartz-IV-Reform. In der Umsetzung wurde jedoch der Begriff des Case

⁵ Vergl. Kaps, Petra: „Arbeitsmarktintegration oder Haushaltskonsolidierung? Interessen, Zielkonflikte und Ergebnisse kommunaler Beschäftigungspolitik“, Wiesbaden 2006, S. 48-50.

⁶ Vergl. Hamann, S.; Karl, A.; Ullrich, C.G. 2001, S. 22-26

⁷ Vergl. Kaps, P. 2006, S. 49 f.

⁸ Vergl. Caliendo, Marco; Steiner, Victor: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse. Berlin 2005, S. 2.

⁹ Unter Case Management wird ein strukturierter Beratungsprozess verstanden, der die Phasen Fallzugang, Anamnese oder Assessment, Hilfeplanung und Zielvereinbarung, Leistungssteuerung, Monitoring sowie Evaluation umfasst. Dabei ist abhängig vom Ergebnis des Monitoring der Prozess häufig rekursiv und setzt erneut bei einem (Re-)assessment ein. Vergl. hierzu beispielsweise: Bohrke-Petrovic, Sieglinde; Göckler, Rainer: Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“ in: Löcherbach, Peter; Klug, Wolfgang; Rimmel-Faßbender, Ruth; Wendt, Rainer: „Case Management – Fall- und Systemsteuerung in der sozialen Arbeit“, München 2005, S. 118-128.

¹⁰ Vergl. Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen: „initiativ in NRW. Sozialagenturen – Hilfe aus einer Hand“, Düsseldorf 2002, S. 4-7.

Managements durch den des Fallmanagements ersetzt¹¹, sicher auch deshalb, weil der im „Fordern“ enthaltene Sanktionsgedanke nicht mit den Leitprinzipien des Case Management vereinbar ist. Ursprünglich versteht sich Case Management als Beratungsprozess für den Kunden, der sich streng an dessen Bedürfnissen orientiert und helfen soll, mittels eigener Ressourcen und den verfügbaren institutionellen Hilfeangeboten die persönliche Problemlage zu bewältigen. Die Problemlage des Kunden ist im Case Management Kern der Aufgabe, nicht ein von dritter Seite vorgegebener Auftrag, der ausschließlich auf die Beschäftigungssituation des Kunden zielt¹².

Im Sprachgebrauch der Bundesanstalt findet sich mittlerweile kaum noch die anfängliche Unterscheidung zwischen Vermittlern und Fallmanagern. Ein Indiz dafür, dass die individuelle Betreuung in komplexen Problemkonstellationen in den Hintergrund getreten ist. Stattdessen ist nur noch einheitlich von den PAPs die Rede, den persönlichen Ansprechpartnern.

Die öffentliche Diskussion dieser Reform brach seit Inkrafttreten des SGB II zum 01.01.2005 nicht ab. Nie zuvor waren die Sozialgerichte so überlastet durch unzählige Klagen von Leistungsbeziehern wie heute. Internetforen beschäftigen sich mit den Problemen, die sich für die Langzeitarbeitslosen ergeben¹³.

Die bereits im Gesetz vorgegebene Wirkungsforschung (§§ 6c und 55 SGB II) gewinnt eine besondere Brisanz, weil sich hieraus eine Konkurrenz der ARGen (Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und Bundesagentur) und insbesondere den zugelassenen kommunalen Trägern, den so genannten Optionskommunen, ergibt. Die damalige Regierung aus SPD und Grünen hatte die ARGen als Träger durchsetzen wollen. Die Opposition hatte aufgrund von Zweifeln an der Reformfähigkeit und Flexibilität dieses Apparates über den Bundesrat im Vermittlungsausschuss zumindest für die 69 zugelassenen Kommunen das Optionsmodell durchgesetzt¹⁴. Vordergründig basierte diese Diskussion auf den Argumenten der höheren regionalen Kompetenz der Optionskommunen einerseits sowie der besseren Bedingungen für eine überregionale Vermittlung durch die ARGen mit der Organisation der BA im Hintergrund andererseits¹⁵.

Die im Mai 2008 vorgelegten Abschlussberichte des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik ISG haben erste Niederschläge im „Gesetz zur Neuausrichtung

¹¹ Vergl. Arbeitskreis beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II: „Fachkonzept beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II“, Nürnberg 2004, S. 7 f.

¹² Vergl. Neuffer, Manfred: „Case Management – Soziale Arbeit mit Einzelnen und Familien“, Weinheim 2002, S. 18 f. u. 78.

¹³ Hier sei beispielhaft nur auf die Bekanntesten unter ihnen verwiesen: <http://www.tachelesozialhilfe.de>, <http://www.sozialhilfe24.de/>, <http://www.elo-forum.org/>, <http://www.sozialhilfe-online.de/>.

¹⁴ Mit der Durchführung des SGB II sind sowohl die Kommunen als auch die Bundesagentur für Arbeit beauftragt. Die Agentur sollte dabei die Zuständigkeit für die materiellen Leistungen zum Lebensunterhalt sowie die aktiven Leistungen zur Förderung der Beschäftigung haben. Die Kommunen haben die Last der Kosten für die Unterkunft zu tragen und die Leistungen nach § 16 Abs. 2 bzw. jetzt § 16 a SGB II zu tragen – Schuldner-, Sucht- und psychosoziale Beratung sowie Kinderbetreuung. Hierzu sollten aus Sicht der damaligen Regierung vor Ort Arbeitsgemeinschaften gebildet werden. Den Optionskommunen wurde nun das Recht eingeräumt, den gesamten Leistungsumfang in Eigenregie zu übernehmen, wobei die Kosten für den Lebensunterhalt sowie die aktiven Leistungen jedoch vom Bund getragen werden.

¹⁵ Vergl. Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik, 2005, S. 9 f.

der arbeitsmarktpolitischen Instrumente“ vom 21.12.08 gefunden, jedoch die Politik nicht befähigen können, eine Entscheidung über die Organisationsformen ARGE und Optionskommune zu fällen¹⁶.

Bei der Betrachtung dieser Evaluation wird deutlich, dass sie mit einer Makro Perspektive auf den Untersuchungsgegenstand eine große Distanz zu den Betroffenen offen legt. So wird auf jeden Fall deutlich, dass die Leistungen für die Arbeit suchenden Hilfebedürftigen, die bisher überwiegend durch das Betreuungsraster der Bundesagentur gefallen waren, eine Wirkung erzielt. Ob die gebotene Dienstleistung – insbesondere im stärker standardisierten Instrumentarium der agenturgesteuerten ARGEn – jedoch wirklich den Hilfeempfängern gerecht wird, bleibt dabei weitestgehend verborgen¹⁷.

Auffallend ist, dass in der politischen Diskussion die Empfänger der Leistungen nach dem SGB II kaum noch als Opfer einer wirtschaftlich unbefriedigenden Lage gesehen werden. Vielmehr wurde beginnend mit den Schröder-Zitaten über den Missbrauchsbericht des damaligen Ministers für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, bis hin zu den Äußerungen des SPD-Vorsitzenden Beck, diesem Personenkreis unterstellt, er nähme mit unlauteren Absichten Leistungen in Anspruch, um den Staat auszunutzen¹⁸. Zahl und Anforderungen der offenen Stellen zeigen unmittelbar, dass dies nicht der Hauptgrund für die Arbeitslosigkeit ist.

Anlass, sich näher mit dem Ergebnis der Reform auseinander zu setzen, war die Konfrontation mit der Datenerhebung unter Fachkräften im SGB II – Bereich im Rahmen der offiziellen Evaluation der Experimentierklausel. Gespräche mit Kollegen mehrerer ARGEn zeigten, dass die Auswahl der Befragten methodisch zumindest fragwürdig war, da sie den jeweiligen Geschäftsführern überlassen blieb. Die Projektvorgaben des IAB für die gesetzlich verankerte Evaluierung verdeutlicht, dass a priori eine Analyse des Dienstleistungsprozesses sowie dessen Wahrnehmung durch die Betroffenen weitgehend vernachlässigt wurde.

An dieser Stelle will die vorliegende Arbeit anknüpfen. Im Folgenden wird zunächst der Forschungsgegenstand beschrieben. Dieser besteht einerseits aus dem Inhalt der Hartz-IV-Reform und seine gesetzliche Ausgestaltung, andererseits aus Informationen über die Gruppe der Betroffenen der Reform. Ziel ist, den Dienstleistungsprozess aus der Sicht der Betroffenen, also der Kunden aber auch der Professionals, zu analysieren. Der empirische Teil soll dann in Form offener Interviews mit Alg-II-Empfängern den Untersuchungsgegenstand im Sinne der Grounded Theory konstruieren. Dabei wird ein zu den Ergebnissen passender theoretischer Bezugsrahmen gesucht und auf die Ergebnisse der Interviews angewendet.

Bereits mit Beginn der Durchführung der Interviews wurde die Relevanz dieser Arbeit deutlich. Aus den Gesamtzahlen geht klar hervor, dass es unzählige Betroffene

¹⁶ Vergl. Bundesgesetzblatt 2008 S. 2917 ff.

¹⁷ Vergl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: „Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“ Untersuchungsfeld 2 – Implementations- und Governanceanalyse.“, Berlin 2008, S. 121 f.

¹⁸ Vergl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: „Vorrang für die Anständigen - Gegen Missbrauch, „Abzocke“ und Selbstbedienung im Sozialstaat - Ein Report vom Arbeitsmarkt im Sommer 2005.“, Bonn 2005, S. 2-13.