

5 Maßnahmen Sozialer Aktivierung: Ziele, Genese und Funktionen

Nachdem der Kontext der Formation des Aktivierungsdiskurses sowie das Akteursfeld der Arbeitsverwaltung und Maßnahmenträger dargestellt wurden, sollen nun die auf eine sehr arbeitsmarktferne Klientel ziellenden Maßnahmen Sozialer Aktivierung beschrieben werden. Zu diesem Zweck werden die neuartigen Instrumente der Beschäftigungsförderung im Kapitel 5.1 zunächst definiert und in Fallbeispielen charakteristischer Maßnahmeninhalte dargestellt. Im Kapitel 5.2 gilt es ihre rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sowie Entstehungswege aufzuzeigen, die sich von typischen Instrumenten der Beschäftigungsförderung unterscheiden. Dieser institutionelle und normative Rahmen verweist auf eine Besonderheit in der Maßnahmengenese. In Kapitel 5.3 wird rekonstruiert, inwiefern sich trotz dieses Kontextes eine institutionalisierte Rechtsform für die Maßnahmen Sozialer Aktivierung etabliert hat. Gleichzeitig bestehen jedoch Spannungsfelder zwischen den normativen Anforderungen des Aktivierungsdiskurses und der Praxis der Arbeitsverwaltung, die auch durch die Installierung von Maßnahmen Sozialer Aktivierung zu Tage treten und Gegenstand der Analyse in Kapitel 5.4 sind. Im Kapitel 5.5 werden die Funktionen des neuartigen ganzheitlichen Beschäftigungsförderungsinstruments rekonstruiert.

5.1 MASSNAHMEN SOZIALER AKTIVIERUNG: EINE DEFINIERENDE DARSTELLUNG

Wie so häufig, verdanken sich die im Zentrum stehenden Forschungsfragen auch bei dieser Studie einer glücklichen Koinzidenz virulenter gesellschaftlicher Anliegen und eines Zufallsfundes in Gestalt positiver Äußerungen über einen Kampfsport-Kurs von ›bekennenden Arbeitslosen‹ in einem Online-Chat. Mit

diesem Kurs als Teil einer öffentlich finanzierten Maßnahme, tritt ein Aspekt der Beschäftigungsförderung zutage, der allein aus den zentral-administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit nicht ersichtlich wäre. Begeistert tauschten sich im besagten Chat Langzeitarbeitslose über die individuellen Fortschritte im Training aus und besprachen, wie (selbst-)gesteckte Ziele erreicht wurden, so dass sie nun »viel aufrechter durchs Leben« gehen könnten. An dieser Stelle lässt sich aus der Beobachterperspektive die Überlegung anschließen, ob dieses positive Grundgefühl wiederum ein Ansporn für die Bewerbungsbemühungen auf dem Arbeitsmarkt liefern könnte. Die Rezeption dieser Korrespondenz führte die Autorin zu der Annahme, dass neben den üblichen Maßnahmen des Bewerbungstrainings, der schulischen und beruflichen Qualifizierung etc. eine Maßnahmenform existieren könnte, die zunächst nicht arbeitsmarktqualifizierend erscheint und doch von der Arbeitsverwaltung eingesetzt wird, als *neuartiges Instrument der Beschäftigungsförderung*, um Personen an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Im Laufe der Akquise nach solchen nicht-arbeitsähnlichen, im Feld häufig »ganzheitlich« oder »niederschwellig« genannten Maßnahmen, sollte sich herausstellen, dass eine höchst facettenreiche Maßnahmenpraxis an entsprechenden niederschwelligen Angeboten existiert. Dieser Maßnahmentyp soll unter der im Zusammenhang dieser Abhandlung gewonnenen Bezeichnung *Maßnahmen Sozialer Aktivierung* dargestellt werden.

Maßnahmen Sozialer Aktivierung sind eine hier konzeptualisierte *Kategorie*. Sie umfassen Maßnahmen der Beschäftigungsförderung, denen im Feld *persönlichkeitssabilisierende* und *sozial integrierende* Effekte zugeschrieben werden und die nur in einer langfristigen Perspektive als arbeitsmarktbezogene Förderung angesehen werden können. Sie liegen damit jenseits der expressis verbis im SGB II und SGB III genannten Ziele von Arbeitsmarktintegration und Verbesserung der Beschäftigungsförderung. Dieser Maßnahmentyp setzt demnach weniger auf die unmittelbare Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, sondern bietet vielmehr sehr niederschwellige Angebote zur Unterstützung der Alltagskompetenz (wie die Pflege des Äußeren, Mobilität im nahen Wohnraum, Zeitstruktur) und der Selbstwirksamkeit (wie das Stimmtraining, Auftreten, eigene Hürden überwinden). Formell werden solche Maßnahmen als Vorstufe oder flankierendes Modul zur Arbeitsmarktintegration angesehen. Der verwendete Begriff orientiert sich an einem 1996-2003 durchgeföhrten niederländischen Arbeitsmarktprogramm (»Social Activation«), in dem Langzeitarbeitslosen mit wenig Aussicht auf eine Erwerbstätigkeit, Alternativen gesellschaftlicher Partizipation ermöglicht werden sollten: soziale Kontakte, Tagessstruktur und Förderung des Selbstbewusstseins. Befristet von der Jobsuche freigestellt, erhielten die Teil-

nehmenden für ehrenamtliches Engagement ein Entgelt (Europäische Kommission 2007).

Der Maßnahmentyp Sozialer Aktivierung ist insofern von anderen Maßnahmen abzugrenzen, als er unabhängig von der rechtlichen Realisierungsform seinen Fokus auf die Aktivitäten der Maßnahmeneinnehmenden und das Verständnis der professionellen AkteurInnen und der beteiligten Institutionen von diesen Maßnahmen richtet. Die Förderstrukturen der Bundesagentur für Arbeit sowie das Controlling ergeben sich in der Regel aus der Finanzierungslogik der Arbeitsmarktdienstleistungen und spiegeln sich auch in den BA-Statistiken zur Beschäftigungsförderung (zum Beispiel BA 2013e) sowie in den Veröffentlichungen und dem Forschungsprogramm des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (zum Beispiel IAB 2013) wieder. Hier werden Maßnahmen häufig im Rahmen ihrer Gesetzesform untersucht wie beispielsweise Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II oder der Gründungszuschuss nach § 93 SGB II. Die Kategorie der Maßnahmen Sozialer Aktivierung erstreckt sich hingegen über mehrere Gesetzes- beziehungsweise finanzielle Realisierungsformen.¹ Maßnahmen Sozialer Aktivierung sind so durch Maßnahmeninhalte charakterisiert, wie die Tätigkeiten der Teilnehmenden in der Maßnahme sowie die damit verbundene Zielsetzung durch SGB-II- und Maßnahmenträgerbeschäftigte. Gemeinsam ist den Maßnahmeninhalten, dass diese sich mit (unmittelbar) arbeitsmarktfernen Aspekten beschäftigen, die zunächst aus Sicht der Arbeitsverwaltung² auf soziale Aktivierung zielen und via mittel- oder langfristiger Perspektive eine Arbeitsmarktintegration bewirken sollen. Die Tätigkeiten umfassen ein Spektrum arbeitsmarktferner Inhalte (wie Kurse zur Rückengymnastik, Ernährung, Stressbewältigung oder Haushaltsführung), kulturelle Maßnahmen (wie Tanzkurse und Theatergruppen), aber auch Leistungen Dritter (wie Schuldner- und Suchtberatung, sozialpädagogische Betreuung) sowie die Förderung von basalen Alltagskompetenzen. Im Folgenden werden fünf Fallbeispiele³ von Maßnahmen Sozialer Aktivierung en détail dargestellt.

-
- 1 Vergleiche Kapitel 5.2.3 Rechtliche Realisierungsform und lokale Umsetzungen der Maßnahmen Sozialer Aktivierung.
 - 2 D.h. Jobcenter, ehemalige Arbeitsgemeinschaften und Maßnahmenträger.
 - 3 Die Fallbeispiele basieren auf Fallstudien eines IAB-internen Berichtes der Autorin für das BMAS (Freier 2012).

5.1.1 Fallbeispiel einer sozialarbeiterischen U25-Maßnahme in sozialem Brennpunkt

Die Maßnahme zur Aktivierung besonders benachteiligter Jugendlicher (nach § 16f. Abs. 1 SGB II, Freie Förderung) hat eine zwölfmonatige Laufzeit und bietet in zwei Maßnahmenphasen maximal 100 unter 25-Jährigen eine Teilnahme: 1.) die geschlossene Form mit 60 Plätzen und täglicher Anwesenheitspflicht sowie 2.) die flexiblere Form mit 40 Plätzen bei Abwesenheitszeiten der Jugendlichen entsprechend ihrem Bedarf. Daneben gibt es einen offenen Begegnungsbereich, in dem Jugendliche aus dem Stadtteil sowie frühere, aktuelle oder potentielle Maßnahmen teilnehmende sich sozialpädagogisch begleitet austauschen können.

Die Einrichtung, die nicht nur darauf ausgerichtet ist, ein familiäres Umfeld und Zeit für Begegnung zu bieten, geht über Aufgaben üblicher Maßnahmenträger insofern hinaus, als hier eine 24 Stunden nutzbare Anlauf- und Beratungsstelle mit Notunterkunft für wohnungslose Jugendliche angeboten und bedarfsweise auch Kontakt mit den Eltern herstellt.

Wenn Jugendliche, die an der anwesenheitspflichtigen Maßnahmenvariante teilnehmen, einer Einladung zum Maßnahmenträger nicht nachkommen, führen die Maßnahmenträgerbeschäftigen aufsuchende Dienste durch. Im Selbstverständnis der Beschäftigten ist damit eine Form persönlicher Interessensbekundung und Wertschätzung gegenüber den Jugendlichen intendiert (Interview03Regio04). Eine Geste der Wertschätzung sei zum Beispiel, dass die Teilnehmenden für die Fahrzeuge des Maßnahmenträgers ohne weitere Kontrolle den Zündschlüssel zur Übernahme kleinerer Erledigungsfahrten erhalten. Entgegengesetzter Respekt sowie die zugesprochene Verantwortung führten dazu, dass die Autos bisher nie zweckentfremdet worden seien, sich die Vertrauensbasis festige und das Selbstbewusstsein der Teilnehmenden gestärkt werde.

Nach einem Erstgespräch werden die Jugendlichen im offenen Treff eingeführt, der eher an eine soziale Jugendeinrichtung erinnert. Maßnahmeninhalte sind ein sozialpädagogisch begleitetes, tägliches Frühstück und Mittagessen mit allen DozentInnen sowie der Trägerleitung in familiär-anmutender Atmosphäre. Kreative Angebote (Zirkusgruppe und Rap-Studio) schließen sich nachmittags an die Bildungsangebote an. In Holz-, Metall- und Malerwerkstätten können Jugendliche vormittags für den Eigenbedarf produzieren und neue Arbeitsfelder erproben. Politische Bildung ist ebenfalls Gegenstand der Maßnahme. Darüber hinaus werden Ausflüge sowie Arbeitseinsätze im Stadtgebiet und jenseits der Landes-

grenzen unternommen. Die Ausflüge werden eingesetzt um, die häufig starke Fixierung der Jugendlichen auf ihren unmittelbaren Wohnraum zu lösen – die psychisch-räumlichen Grenzen zu überwinden. Ferner können Schulabschlüsse bei einer Trägerniederlassung in einem anderen Bundesland nachgeholt werden.

Die Maßnahme richtet sich an erwerbslose, sehr beeinträchtigte und sozial benachteiligte Menschen unter 25 Jahren, die Angebote der Berufsorientierung, der Ausbildung oder Beschäftigung aufgrund persönlicher Gründe nicht in Anspruch nehmen können. Charakteristisch seien wohnungslose, suchterkrankte Jugendliche ohne Schulabschluss mit traumatischen Erfahrungen in der Kindheit sowie Problemen im Elternhaus.

Ziel der Maßnahme sei es, diese Klientel zu erreichen, die sich üblicherweise dem Jobcenter zu entziehen suche. Ferner gelte es, Arbeitstugenden und Sozialkompetenzen zu kultivieren sowie das Selbstbewusstsein der Teilnehmenden zu stärken und Zukunftsoptionen zu eruieren. »Da fängt soziale Integration an, denke ich. Also nicht nur so lang zu laufen und sich selbst als Hartz IV oder als Nichtschulabgänger oder als Looser zu denken. Sondern mal wieder ganz mutig geradeaus zu gucken.« (Maßnahmenträgerleitung, Interview03Regio04)

In äquivalenten Maßnahmen wird betont Leistungen zu gewähren, während die Unterstützungsnehmenden unabhängig von den individuellen Problemlösungsfähigkeiten weiterhin einen Status der Autonomie innehaben. Das in der Sozialen Arbeit vielfach rezipierte Konzept des Empowerments folgt dieser Logik ebenfalls. Mit den Worten Julian Rappaports:

»Unter ›empowerment‹ versteh ich, daß es unser Ziel sein sollte, für Menschen die Möglichkeiten zu erweitern, ihr Leben zu bestimmen. [...] Mit dem Konzept ›empowerment‹ können wir nicht länger Menschen einfach als ›Kinder in Not‹ oder als ›Bürger mit Rechten‹ sehen, sondern vielmehr als vollwertige Wesen, die sowohl Rechte als auch Bedürfnisse haben.« (Rappaport 1985: 289)

Das Empowerment wird insbesondere darüber angestrebt, der Angst vor Neuem entgegenzutreten (etwa über Ausflüge, neue Fähigkeiten erkennen). Dies wirkt sich positiv auf das Selbstwertgefühl aus, und sei zugleich Voraussetzung für eine aussichtsreiche Stellensuche. In einer aus 50plus-Mitteln finanzierten Maß-

nahme mit »Empowerment-Ansatz«⁴ (Maßnahmenträgerleiterin, Interview01-Regio02) werden Gruppenkonzepte gewählt, um Kompetenzen zu entwickeln, die auch den Kontakt mit dem ersten Arbeitsmarkt betreffen können, wie telefonisches Organisieren von Bewerbungsterminen für andere Gruppenmitglieder und gegenseitiges Einüben von Bewerbungsgesprächen (Interview01Regio02). Auch Fähigkeitsstände werden eruiert, etwa Analphabetismus, Sprachbarrieren, mangelnde Problemlösungskompetenzen. Derartige Defizite können eine zielgerichtete Arbeitsvermittlung behindern und werden bisweilen in der üblichen Interaktion mit dem SGB-II-Träger nicht erkannt. Die zum Teil schambesetzten und sozial stigmatisierenden Themen sollen im intensiven Austausch zwischen Teilnehmenden und Maßnahmenträgerbeschäftigten zu Tage treten.

5.1.2 Fallbeispiel einer sozial aktivierenden Maßnahme mit Sportelementen für Jugendliche

Erstmals nutzte ein überregional agierender Bildungsträger Elemente der Sozialen Aktivierung, als er Sportelemente in zweijährige ESF-finanzierte Maßnahmen integrierte. Seitdem besuchen 25 Personen unter 25 Jahren mit Migrationshintergrund dreimal wöchentlich neunzigminütige Kung-Fu-Einheiten als Pflichtveranstaltung neben berufsqualifizierenden Bildungsangeboten (wie EDV- und kaufmännischen Kursen).

Die Kung-Fu-Kurse sind auf ein Austesten der persönlichen Leistungsgrenzen angelegt. Sie sollen individuell sportlich leistbar und zugleich herausfordernd sein. Die Trainingseinheiten übernimmt ein Kung-Fu-Meister, der über Zusatzqualifikationen für Gesundheitsgymnastik verfügt. Der Kursleiter arbeitet auch für andere Träger, die in Kooperationsprojekten das Maßnahmenkonzept kennen lernten.⁵

-
- 4 Nach einer Kennenlernphase werden in Kleingruppen notwendige Schritte zur Stellensuche aufgeteilt (Bewerbung schreiben, Kaltakquise, Internetrecherche etc.) und für alle Teilnehmenden ausgeführt, aber auch Qualifizierungseinheiten in Workshops von Teilnehmenden für Teilnehmende durchgeführt (Interview01Regio02).
 - 5 Auch bei der Ausdehnung des Sportangebotes (Tanzkurse für über 50-Jährige) arbeitet der Maßnahmenträger mit einem externen Anbieter zusammen, einer Tanzschule. Die erleichterte Einbeziehung von Sporteinheiten könnte mit dem »Kampagnenjahr« 2009 des Bundesprogramms »Perspektive 50plus« zusammenhängen, in dem unter anderem ein Schwerpunkt auf der Gesundheitsförderung mit Partnern aus dem Gesundheitssektor lag (BMAS 2010).

In den Trainingseinheiten erlernte soziale und personale Kompetenzen werden als wesentliche Voraussetzung für den Eintritt in das Erwerbsleben betrachtet: »Der Mensch muss erst bereit sein, sich auf etwas Neues einzulassen und das auch wollen. Und das alles ihm bewusst zu machen, ey Du kannst, Du kannst viel, schau hin, was Du alles kannst.« (Maßnahmenträgerleiterin, Interview01Regio02)⁶

Darüber hinaus sei für spezifische Personengruppen (insbesondere Jugendliche) die Herstellung einer Vertrauens- und der grundlegenden Kommunikationsbasis erst möglich, wenn sie auf einem Gebiet angesprochen werden können, das sie berührt, das für sie mit Spaß verbunden sei.

Die physische Konstitution der Personen im SGB-II-Bezug, die an Maßnahmen Sozialer Aktivierung teilnehmen, kann durch verschiedenste Erkrankungen beschränkt sein: beispielsweise Beeinträchtigungen im Muskel-Skelett-System, Ernährungs- und Stoffwechselstörungen oder Suchtkrankheiten. Ähnlichen Maßnahmen des gesundheitsbezogenen Verhaltens wird seitens der SGB-II- und Maßnahmenträger die Funktion zugeschrieben, diesen Beeinträchtigungen entgegenzuwirken, respektive den Teilnehmenden zu ermöglichen, die eigenen Grenzen und Stärken zu erkennen und für mögliche Beschäftigungsformen trotz der gesundheitlichen Einschränkung zu sensibilisieren. Ferner bewirke die Aktivierung über Sportangebote eine Offenheit für die Stellensuche und die Fähigkeit, eigene Fertigkeiten realistisch einzuschätzen. Diese entstünden erst dann, wenn ein bestimmtes soziales Klima und eine bestimmte Motivation vorhanden seien. Die Freisetzung beziehungsweise Entstehung eines solchen eigenen Antriebes wird dem Kanalisieren der Energie im Training, dem Spüren körperlicher Grenzen und den individuellen Erfolgen durch die Überwindung dieser eigenen Limits zugeschrieben, genauso das Erlernen von Disziplin und die damit verbundenen positiven Effekte auf das soziale Miteinander.

6 Hier und im Folgenden wurden die Zitate aus den Interviews aus Gründen der besseren Lesbarkeit sprachlich geglättet, indem Verzögerungsläute wie »ähm«, »mhmm« entfernt wurden.

5.1.3 Fallbeispiel einer Maßnahme zum Heranführen an geordnete Familienstrukturen und -prozesse

Im Rahmen ESF geförderter Kleinprojekte mit einer Fördersumme von bis zu 10.000 Euro bietet ein an eine Frauenvereinigung angegliederter Maßnahmenträger Veranstaltungen hauptsächlich für erwerbslose Frauen an. Die zwei bis drei wöchentlichen Treffen respektive Vortragsveranstaltungen sind stark auf den Gruppenaustausch und eine individuelle Gestaltung der Maßnahme ausgerichtet. Übergeordnete Themenbereiche werden im Voraus festgelegt, doch die konkrete Ausgestaltung übernimmt die Teilnehmerinnen-Gruppe meist in Eigenregie. Themen sind dabei Kindererziehung, Haushaltsführung, Gesundheitsorientierung und Fragen der alltäglichen Lebensführung.

Im Bereich des Heranführens an eine höhere Erziehungskompetenz werden Vorträge zur spielerischen Beschäftigung mit Vorschulkindern organisiert, Basteltätigkeiten und kreative Betätigungen für Mutter und Kind mit den Müttern eingeübt (Quillingtechnik, Laternen basteln etc.). Auch Optionen für die Freizeitgestaltung der Kinder mit einfachen respektive kostengünstigen Mitteln zu Hause und spielerisches Lernen werden aufgezeigt. Ein Büchereibesuch ist inbegriffen und soll neben der Vermittlung, wo Sachbücher und arbeitsmarktbezogene Literatur zu finden sind, ebenso an Kinderbücher heranführen. Neben Erziehungsthemen werden auch Eheverhältnisse diskutiert sowie die Frage, inwiefern sich Frauen von ihren Partnern emanzipieren können.

Im Bereich der Haushaltsführung wird regelmäßig ein Besuch der lokalen Tafel und des Sozialkaufhauses unternommen, um über alternative Einkaufsoptionen aufzuklären. Eine Gruppe, die den Wunsch hatte, das Körperfett zu reduzieren, wurde über gesunde Ernährung durch eine Ernährungsberaterin einer Krankenkasse und planendes, preisbewusstes Einkaufen informiert.

Regelmäßig finden in den sonst für den Unterricht oder Veranstaltungen genutzten Räumen soziale Zusammenkünfte statt, bei denen teils auch eigenständig gehäkelt, gestrickt, gezeichnet oder gebastelt wird.

Effekte, die mit diesem Projekt vom Maßnahmenträger bezweckt werden, sind eine gesteigerte Kommunikationskompetenz, die Stärkung des Selbstbewusstseins und Persönlichkeitsförderung durch das Herausfinden eigener vielfach ungeahnter lebenspraktischer Kompetenzen sowie das Feedback in der Gruppeninteraktion. Insbesondere die sozialen Kompetenzen in den Interaktionen beim Frauenfrühstück oder in der ge-

selligen Kaffeerunde werden als Mittel verstanden, um eher sozial isolierte Personen einzubinden und diese auch längerfristig nach dem Projekt an die Institution zu binden. Darüber hinaus möchte der Maßnahmenträger Qualifikationen, wie gute Kindererziehung, gesunde Ernährung und ordentliche Haushaltsführung vermitteln.

In solchen Maßnahmen, die soziale und familiale Verhältnisse sichten, wird bei der Suche von Kinderbetreuungseinrichtungen sowie im alltäglichen Familienleben unterstützt, etwa Erziehungsprobleme besprochen, Zeitstrukturen für das Familienleben aufgezeigt oder Reparaturen respektive Herstellen von Kinderkleidung eingeübt.⁷ Traumatisierungen wie (sexuelle) Gewalterfahrungen als TäterIn respektive Opfer und Suchtprobleme im Elternhaus beziehungsweise im sozialen Umfeld sollen beim Maßnahmenträger zur Sprache kommen und nach ihrer Identifizierung in Kooperation mit dem SGB-II-Träger bearbeitet werden. Der Maßnahmenträger verweist gegebenenfalls an die existierenden sozialen und therapeutischen Einrichtungen und unterstützt bei Einstieg und Fortsetzung dieser Hilfsangebote.⁸

5.1.4 Fallbeispiel einer Maßnahme zur Bereitstellung psychisch-physischer Unterstützungsangebote sowie gesundheitsorientierter Beschäftigungsvermittlung

Im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit (nach § 16d SGB II) wird eine individuelle zielorientierte Problemeratung in einer Maßnahme kombiniert mit Tätigkeiten, die am psychosozialen und physischen Gesundheitszustand orientiert sind. Die Beratungsstruktur realisieren ein Sozialmediziner und eine Psychologin. Der Sozialmediziner wertet hauptsächlich ärztliche Gutachten der Agentur für Arbeit aus und gibt Empfehlungen für am gesundheitlichen Zustand orientierte individuelle Arbeitsmöglichkeiten oder zur Aufsuche weiterer (Fach-)Ärzte. Die Psychologin unterstützt bei der Aufnahme einer Therapie oder anderer Angebote Dritter und

⁷ Derartige Ansätze finden sich beispielsweise bei dem frauenbezogenen Maßnahmenträger in Regio11, dem familienorientierten Maßnahmenträger (Interview06Regio06) und einem regionalen Maßnahmenträger (Interview03Regio10).

⁸ Die Bedeutung der Identifizierung von Problemlagen durch die Maßnahmeneinnahme in Maßnahmenträgern wird insbesondere im U25-Bereich in Regio12 herausgestellt (Teamleiterin U25 Interview01Regio12).

führt Eignungstests durch. Im Fallmanagement wird eine am Gesundheitszustand der Person orientierte Maßnahme oder Beschäftigungsmöglichkeit ermittelt.

Sozial aktivierende Elemente sind Sportangebote sowie eine Theaterwerkstatt. Die durch die beteiligten Krankenkassen finanzierten Module der Ernährungsberatung, Rücken- und Präventionsgymnastik und Yoga sind primär gesundheitlich ausgerichtet. Daneben werden sie eingesetzt, um den Gruppenzusammenhalt und das individuelle Selbstbewusstsein zu stärken. Das einwöchige Kommunikationstraining einer Theaterdramaturgin orientiert sich mittelbar am Arbeitsmarkt und ist zur Verbesserung der Selbstwahrnehmung, des Entdeckens eigener Stärken und der Entwicklung kommunikativer Fähigkeiten eingeführt worden.

Die Klientel dieser Maßnahme hat aus Sicht der SGB-II-Träger- und Maßnahmenträgerbeschäftigte, physische und/oder psychische Einschränkungen, die häufig bereits vor der Arbeitslosigkeit existierten und sich während der Erwerbslosigkeit intensivierten. Häufig seien diese Teilnehmenden suchterkrankt. Das häufigste Thema in der Beratung ist der Umgang mit der Arbeitslosigkeit. Für die Psychologin ist deshalb klar: »Es tut ihm gut, einfach morgens wieder eine Arbeitsstruktur zu haben. Raus zu gehen, körperliche Arbeit zu haben. Er hatte Schlafprobleme [...] und seit er in diesem Projekt drin ist, sagt er: ich schlafe wunderbar.« (Interview01Regio05)

Aus Sicht der Psychologin sei gerade bei weiblichen Erwerbslosen die Steigerung der Selbstwirksamkeit durch die Vergegenwärtigung eigener Fähigkeiten bedeutend. Bei Älteren sei das Leben- und Arbeiten-Lernen mit körperlichen Einschränkungen oder chronischen Krankheiten, nebst dem Aufzeigen alternativer Fähigkeiten, von Bedeutung. Weitere Ziele der Maßnahme seien, die für dieselbe Person zuständigen Beschäftigten der Krankenkassen und SGB-II-Träger zu vernetzen, die Erwerbsfähigkeit zu testen sowie gegebenenfalls an Rentenversicherungsträger oder den Reha-Bereich zu vermitteln (Clearingfunktion).

In vergleichbaren Maßnahmen soll vermittelt werden, wie Struktur und Ordnung im Privathaushalt der Maßnahmenteilnehmenden gelingen. Der Ist-Zustand behinderte sowohl die Teilnehmenden als auch die SGB-II-Träger-Verwaltung. Zwar werden nur selten Wohnungen ›entmüllt‹ (zum Beispiel Interview07-Regio13), aber beispielsweise benötigte Unterlagen für die Leistungsabteilung gesucht und abgegeben. Aus Sicht der Arbeitsverwaltung ist dieser Zustand in einigen Fällen nur mit Unterstützung von Maßnahmenträgern zu verbessern. Ins-

gesamt charakterisieren die Befragten die Teilnehmenden als massiv beeinträchtigt in den sozialen, alltagsstrukturierenden Kompetenzen.

5.1.5 Fallbeispiel einer Maßnahme für Wohnungslose

Im Aktivcenter nach § 46 SGB III sollen Personen erreicht werden, die meist bei Bekannten, Verwandten oder in Notunterkünften gemeldet sind und Termine beim SGB-II-Träger nicht wahrnehmen. Eine Vermittlung in Arbeit, wie auch eine Verstetigung der Wohnsituation sind intendiert. Für 50 Teilnehmende in drei Gruppen besteht eine offene Maßnahmenstruktur. Dabei verfügt der Maßnahmenträger über weitreichende Handlungsspielräume: Eine Vollzeitteilnahme der Wohnungslosen wird angestrebt, ist jedoch nicht obligatorisch, um die sozial stark isolierte Klientel überhaupt zu erreichen. Insbesondere kreative Angebote sollen die Attraktivität des Maßnahmenbesuchs steigern. Die kreativen Nachmittagsangebote können nur bei Anwesenheit am Vormittag besucht werden.

In der Maßnahme werden an zwei Tagen Frühstückseinheiten, unter fachlicher Begleitung von SozialpädagogInnen, mit einem alltäglichen und lockeren Tagesthema angeboten, um das Gruppenkennlernen und eine Vertrauensbasis zu den Angestellten des Maßnahmenträgers zu entwickeln. Da die Teilnehmenden außerhalb der Maßnahme meist keine regelmäßigen Mahlzeiten einnehmen, erhält hier die angebotene Nahrung eine andere Qualität als dies in anderen Maßnahmen der Fall ist. Bei längerer Maßnahmenteilnahme werden an den Vormittagen Bildungseinheiten durchgeführt, etwa Qualifizierungen zu EDV und Bewerbungsverfahren. Insbesondere zu Maßnahmenbeginn sind die Hauptbestandteile gemeinsames Kochen, gesunde Ernährung mit kleinem Budget, Sportheiten (etwa Fußball oder Nordic Walking) und Körperpflege. Sensible Themen wie Hygiene werden zunächst mit einem allgemeinen Vortrag vor der Gruppe eröffnet. Wo Bedarf besteht, finden individuelle Gespräche durch die SozialpädagogInnen statt. Auf Initiative von Maßnahmen teilnehmenden erschien monatlich eine Teilnehmenden-Zeitung, in der Gedichte und kleine Artikel veröffentlicht wurden. Darüber hinaus gibt es die kreativen Nachmittagsangebote (zum Beispiel Malen, Collagen-Erstellen, Basteln in Serviettenteknik) sowie Theaterprojekte. Die sozialen und kreativen Aspekte der Maßnahme werden vom Sozialpädagogen im Maßnahmenträger als »Das Sprungbrett ins Leben zurück« (Interview03Regio06) bezeichnet.

Die Klientel ist obdachlos beziehungsweise ohne festen Wohnsitz, jedoch in der Alters-, Geschlechts- und Bildungsstruktur heterogen: Die Spanne reicht von Teilnehmenden ohne Schulabschluss bis zu Personen mit abgebrochenem oder abgeschlossenem Studium. Suchterkrankungen kommen im Laufe der Maßnahme immer wieder zum Vorschein, woraufhin im Rahmen eines Einzelgespräches die Aufnahme einer Therapie angeregt und diese gegebenenfalls begleitend unterstützt wird, um dann nach dem Therapieabschluss die Maßnahme fortzusetzen. Die befragten Maßnahmenrägerbeschäftigten berichten durchgängig, dass viele Personen »schwere Schicksalsschläge« erlebt haben und sich nur bedingt mit ihrer eigenen Lebenssituation auseinandersetzen können. Psychisch Labile seien ebenso vertreten wie Menschen, die sich für ihren Lebensstil bewusst entschieden haben. Der Sozialpädagoge erklärt, dass Teilnehmende teils in stabile soziale Netzwerke einbezogen sind, es gebe jedoch auch Personen, die sich sozial abgrenzen. Dies sei vor dem Hintergrund der Lebensrealität sehr rational: »Es gibt Wohnheime, in denen Gewalt vorherrscht.« (Sozialpädagoge, Interview03Regio06)

Die Maßnahme ziele darauf, Alltagsstrukturen herzustellen und die Personen mit sozialen Basis-Kompetenzen auszustatten, um eine spätere Arbeit mit ihnen in der Bezirkssozialhilfe beziehungsweise im Jobcenter überhaupt zu ermöglichen.

Wohnungslose sind insbesondere durch die fehlende Postadresse für Behörden schwer erreichbar. Darüber hinaus gibt es Personengruppen, die trotz der formal erfolgreichen Zustellung der Einladungen und sogar angesichts der höchsten Sanktionsstufe nicht zu den Terminen im SGB-II-Träger erscheinen. Um diese Personengruppe zu erreichen, wurden Maßnahmen mit aufsuchenden Diensten und rahmenden Angeboten geschaffen, die zur Maßnahmenteilnahme motivieren sollen (Theater-, Tanz- und Musikprojekte).⁹ Teilnehmende mit schwindenden sozialen Kontakten, Rückzugstendenzen bis hin zu sozialer Isolation werden vom SGB-II- und Maßnahmenrägerpersonal beschrieben, doch auch die Angst vor gesellschaftlicher Stigmatisierung durch fehlende Erwerbstätigkeit und der Verdacht, sich in der Erwerbslosigkeit einzurichten, lässt sich den Beschreibungen entnehmen.

⁹ Ein Beispiel wäre die zunächst als Arbeitsgelegenheit, dann als Aktivcenter angebotene Maßnahme für unter 25-Jährige in Regio12 (Interview01Regio12).

In einigen Regionen reagiert das Fallmanagement der SGB-II-Träger im Verbund mit den Maßnahmenträgern auf Suchtkrankheiten, indem spezifische Maßnahmen geschaffen werden, etwa für Alkoholabhängige, bei denen eine Problemlagen-homogene Gruppe als Voraussetzung für eine funktionierende Maßnahme angesehen wird. Für Alkoholabhängige solle eine Maßnahme folgendermaßen beschaffen sein:

»Auch Institutionen, Einrichtungen zu haben, wo, wenn der morgens Angst hat, wo er morgens trinken muss, damit er sich wieder beruhigen kann, ruhig mal ne kleine Fahne haben kann. Das darf nicht zur ständigen Einrichtung werden, aber die Ängste zu nehmen. Wenn einer jeden Tag trinkt, der kann gar nicht mehr ohne, der muss langsam sich wieder dran gewöhnen an das normale Leben.« (Fallmanager, Interview02Regio10)¹⁰

In einer Studie geben 53 Prozent der Grundsicherungsstellen an, dass Bedürfnisse und Problemlagen von Menschen mit Suchttendenzen allgemein berücksichtigt werden, jedoch keine gezielte Förderung in die für diese Personengruppe konzipierten Maßnahmen erfolgt (Henkel/Henze/Nägele/ Pagels/Wagner 2009: 118). Faktisch sind Suchterkrankte in der Gruppe der Arbeitslosen jedoch überproportional häufig vertreten (Oschmiansky 2010).

Insgesamt zeigt sich, dass die aufgefundenen niederschwelligen Maßnahmen Sozialer Aktivierung vielgestaltig, innovativ und bislang kaum standardisiert sind. Überdies entstehen die Maßnahmen meist nicht auf dem Wege der Standardinstrumente, sondern über diverse innovativ-kreative Realisierungswege. Daher werden im Folgenden die Genese und die rechtliche Realisierungsform der Maßnahmen Sozialer Aktivierung im Sample exploriert. Die Rekonstruktion der Entstehung bietet Aufschluss über die institutionellen und arbeitsmarktpolitischen Kontexte der niederschwelligen Maßnahmen.

10 Eine recht ähnliche Position vertritt eine Teamleiterin in Interview02Regio05: Auch ihr geht es vorerst nicht um vollkommene Abstinenz, sie vertritt die Vereinbarkeit von Sucht und Jobcenter- beziehungsweise Integrations-Erfordernissen.

5.2 RECHTLICHER UND FINANZIELLER RAHMEN FÜR DIE SCHAFFUNG SOZIAL AKTIVIERENDER MASSNAHMEN

Um das Phänomen der Maßnahmen Sozialer Aktivierung umfassend verstehen und beschreiben zu können, ist die überblicksartige Darlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Bedeutung. Für die Exploration der Genese dieser innovativen Maßnahmen sind finanzielle Aspekte sowie institutionelle Bedingungen der Entstehung maßgeblich. Die Rekonstruktion dieses institutionellen und normativen Rahmens fundiert die anschließende Analyse der Maßnahmenfunktionen.

Das gesamte Verfahren des Einkaufs beschäftigungsfördernder Maßnahmen unterliegt europäischen sowie bundesweiten gesetzlichen Regelungen und Anweisungen der Bundesagentur für Arbeit. Bei jeder öffentlichen Auftragsvergabe ist zu prüfen, ob ein europaweites Vergabeverfahren im Sinne der §§ 97 VI, 127 GWB, § 4 I VgV oder das deutsche Vergaberecht nach §§ 55 Bundes- und Landeshaushaltsgesetze BHO/LHO angelegt werden muss (Koenig/Haratsch 2003: 2637).¹¹ Ferner muss der Bedarf geprüft werden, woraufhin Ausschreibung, Vergabe und rechtliche Realisierungsform der Maßnahme, die Vergabungs- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL)¹² erfüllen müssen und eine Dokumentation des Vergabeprozesses erfolgen. Weiter sieht § 97 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vor, dass öffentliche Auftraggeber wie die SGB-II-Träger Arbeitsmarktleistungen unter anderem im Rahmen von transparenten und wettbewerblichen Vergabeverfahren vergeben. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass durch den Wettbewerb Dienstleistungsaufträge zu den günstigsten Konditionen vergeben werden und die öffentlichen Auftraggeber damit ihrer Pflicht zur sparsamen Haushaltungsführung¹³ genügen (Koenig/Haratsch 2003: 2638).

11 Die Vergabeverordnung (VgV) trifft nähere Bestimmungen über das einzuhaltende Verfahren bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, die in den Anwendungsbereich nach § 2 dieser Verordnung fallen. Bei einem Auftrag unterhalb 200.000 Euro ist das deutsche Haushaltsgesetz mit den Verdingungsordnungen (VOB/A, VOL/A) bindend, oberhalb gilt das EU-Kartellvergaberecht nach GWB, VgV, VOB/A, VOL/A, VOF.

12 Die VOL/A enthält dabei den Kern der materiellen Regelungen zum Vergabeverfahren, unter anderem bezüglich der Prüfung und Wertung von Angeboten sowie der Inhalte der Vergabeunterlagen.

13 Zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind öffentliche Haushalte unter anderem gemäß Haushaltsgesetz nach § 30 HGrG verpflichtet. Umgesetzt wird dieser Grundsatz

Die Maßnahmenplanung muss an Zielvorgaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit orientiert werden, die je nach Legislaturperiode und politischer Regie des Bundesministeriums unterschiedlich akzentuiert sein können. Die Förderung von Älteren und Jugendlichen sowie arbeitsmarktnahe Förderinstrumente liegen während des Befragungszeitraumes im Fokus der Beschäftigungsförderung (Interview03Regio07, Eppel et al. 2012). Im SGB II sind »Leistungen zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit« (§ 1 Abs. 3 SGB II) ebenso wie den Lebensunterhalt sichernde Leistungen verankert. Um die Einhaltung der zentralen Zielvorgaben zu gewährleisten, werden mit den Geschäftsführungen der SGB-II-Träger regionale Zielvorgaben ausgearbeitet und zum Beispiel die erreichte Integrationsquote gemessen.

Inwiefern die niederschwelligen Maßnahmen Sozialer Aktivierung in den Zielvorgaben bemessen werden, nach welchen Kriterien solche Maßnahmen in SGB-II- und Maßnahmenträgern konzipiert und realisiert werden und welche weiteren Rahmenbedingungen diesen Prozess begleiten, wird diskutiert, indem Grundzüge der Planung von Maßnahmen der Beschäftigungsförderung dargelegt (Kapitel 5.2.1), typische Entstehungswege Sozialer Aktivierung aufgezeigt (Kapitel 5.2.2) sowie rechtliche Realisierungsformen der Maßnahmen im Sample herausgearbeitet (Kapitel 5.2.3) werden.

5.2.1 Planung und finanzielle Mittel

Die Beschaffung der sogenannten Arbeitsmarktdienstleistungen erfolgt innerhalb eines komplexen juristischen Kontextes. Daher unterliegt das Verfahren institutionellen *Standardisierungsprozessen* und häufig *arbeitsteiligem Vorgehen*. Von den lokalen SGB-II-Trägern werden die Budgets für beschäftigungsfördernde Maßnahmen geplant und gesteuert.¹⁴ Auf Ebene der *Maßnahmenkoordination* werden die von der Bundesagentur für Arbeit zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel zu den Maßnahmenbedarfen ins Verhältnis gesetzt. Dieser Prozess

durch das Vergaberecht §§ 55 BHO/LHO und das Zuwendungsrecht §§ 23,44 BHO/LHO. Diese Bestimmungen müssen bei der Verausgabung der Mittel durch SGB II-Träger, dem sogenannten Eingliederungstitel SGB II für die Beschäftigungsförderung, berücksichtigt werden.

14 Neben den durch die Jobcenter verwalteten Leistungen zur Eingliederung in Arbeit existieren auch EU- und Bundeprogramme wie zum Beispiel 50plus.

kann von einem dafür zuständigen Team oder einzelnen Beschäftigten durchgeführt werden.

Im Team der Maßnahmenkoordination in Regio02 werden Maßnahmen aus dem SGB III (etwa Eingliederungszuschüsse nach § 46 SGB III Trainingsmaßnahmen) und dem SGB II (etwa Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II) eingekauft und administriert. Bewirtschaftet werden auch Eingliederungstitel (Bundesmittel für die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, die gemäß der Eingliederungsmittelverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf die jeweiligen Jobcenter aufgeteilt werden):

»Gucken, haben wir noch Geld, haben wir kein Geld, gucken, wo muss man's hinschieben, können wir uns noch was kaufen, können wir noch Maßnahmen fahren, können wir Einstiegsgeld gewähren und solche Sachen. [...] Insofern laufen bei uns auch die Fäden der ARGE bisschen zusammen. Also was Sie vorhin angesprochen haben zu niederschwelligen Maßnahmen, das läuft dann auch bei uns zusammen, weil das muss ja gepflegt werden, das muss ja betreut werden, das muss ja auch fürs Controlling sichtbar gemacht werden« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

Das jährliche Budget für Arbeitsmarktdienstleistungen ist deutlichen mittel- bis kurzfristigen Schwankungen ausgesetzt, insbesondere durch unvorhersehbare Etatabhängigkeit, Gesetzesänderungen und die Erfüllung von Integrationsquoten in den ersten Arbeitsmarkt. Daneben beeinflussen auch die regionale Konjunktur und Arbeitsmarktstruktur die laufenden Maßnahmenbudgets. Diese Unwägbarkeiten werden auf der anderen Seite bezüglich der Maßnahmenauslastung durch Teilnehmende komplettiert. In diesem Kontext vollzieht sich die konkrete Maßnahmenplanung. Bedarfsanalyse und Erfahrungen aus vorherigen Maßnahmen werden etwa über folgende Kommunikationswege der Arbeitsvermittlung und des Fallmanagements berücksichtigt (Interview02Regio04):

- 1.) Vermittlung und Fallmanagement können sich initiativ mit Maßnahmenideen an ihre Teamleitung und Maßnahmenkoordination wenden. Laut Teamleitung wird diese Möglichkeit auch genutzt: »Also da gibt es durchaus keine Berührungsängste und da sagen die dann auch mal, also das, was ihr da gekauft habt [...], also das brauchen wir nicht mehr.« (Interview02Regio04)
- 2.) Vermittlung und Fallmanagement sind in den regelmäßigen Planungs- und Kaufprozess der Maßnahmen einbezogen. Die Teams sammeln Maßnahmenideen auf Basis der Kundenstruktur, zunächst unabhängig von der rechtlichen Realisierbarkeit. Diese Vorschläge werden dann bei der Maßnahmenkoordination- und -planung analysiert und Umsetzungsoptionen entwickelt.

Letztlich wird die Maßnahmenplanung über die Teamleitung mit der entsprechenden Jobcenterleitung abgestimmt. Sich verändernde *finanzielle Ressourcen*¹⁵ können ein Nachjustieren der Maßnahmenplanung im laufenden Haushaltsjahr zur Folge haben. In der dünnbesiedelten Regio11 wird die Maßnahmenplanung von einer Teamleiterin, die die Maßnahmen mehrerer SGB-II-Träger-Standorte koordiniert in zwei Phasen eingeteilt (Interview03Regio11): Eine orientierende Planungsphase, in der eine grobe Vorplanung des kommenden Rechnungsjahres erfolgt und eine Phase der Detailplanung. Bei den Kalkulationen werden neben Mittelverwendungsvorgaben auch regionale Faktoren berücksichtigt, zum Beispiel ein erhöhter Fahrtkostenbedarf für Teilnehmende in dünn besiedelten Regionen. Das Maßnahmenbudget in der Regio11 wurde zwei Mal an geänderte Vorgaben angepasst. Diesen Wechsel der Zuweisungen durch die Bundesregierung, der für Verwaltungskosten (Gehälter, Dienstleistungen, Mieten, Nebenkosten) und Eingliederungsleistungen getrennt erfolgt, erklärt die Teamleiterin insbesondere durch Schwankungen bei den Gehaltsaufwendungen der Jobcenter-Angestellten. Denn die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Eingliederungstitel Egt2) und die Verwaltungskosten in der Grundsicherung (Verwaltungskostenbudget) sind gegenseitig deckungsfähig (§ 46 Abs. 1 S.5 SGB II). Das jährliche Austarieren, welche Kosten die Kommune und welche das Jobcenter übernimmt, erkläre die Rückflüsse vom Eingliederungs- in den Verwaltungstopf.¹⁶ Insgesamt bedarf es hier einer hohen Planungskompetenz. Nachdem die Teamleitung, die mit der Budgetierung betraut ist, den Teamleitern der SGB-II-Träger-Standorte die Maßnahmen-Budgets, Teilnahmezahlen, Verweildauer etc. zugewiesen hat, besprechen die lokalen Teamleitungen in ihren Teams, welche Maßnahmen durchgeführt werden sollen (Interview01Regio11).

Ähnlich institutionalisierte Abläufe der Maßnahmenplanung und Budgetierung gibt es auch in den *Optionskommunen*, wie beispielsweise im Projektmanagement in Regio13. Die dortige Abteilung des Projektmanagers verstehe sich als »Dienstleistungsabteilung fürs Fallmanagement.« (Projektmanager, Interview06Regio13): Das Projektmanagement betreut die Maßnahmen und unterrichtet das Fallmanagement über den Verlauf der einzelnen Maßnahmen. Das

15 Etwa verursacht durch die Kooperation mit Kommunen, Haushaltssperren oder das Erreichen der Integrationsquote.

16 Anfang 2011 sah sich die Teamleiterin dazu gezwungen, Gelder aus dem Eingliederungstopf in den Verwaltungstopf zu transferieren, doch sollten diese im Juni 2011 wieder in den Eingliederungstopf zurückfließen. Der Rückfluss wird durch den Einbehalt des Bildungs- und Teilhabepaketes ermöglicht.

Projektmanagement gleicht die in Gesprächsrunden mit dem Fallmanagement, von Letzterem kommunizierten inhaltlichen Maßnahmenanregungen mit den Gesetzesgrundlagen ab. Nach Klärung potentieller Maßnahmeninhalte wird eruiert, ob der quantitative Bedarf ausreichend vorhanden ist (Interview06Regio13). Optionskommunen, die über entsprechende kommunale Mittel verfügen, installieren teilweise *Sonderprogramme* zur Beschäftigungsförderung. Die Zuweisung der Bundesmittel zur Beschäftigungsförderung an optierende Kommunen entspricht den Standards für die SGB-II-Träger. In Regio13 wird betont, dass insbesondere durch die Sonderprogramme soziale Schieflagen in diesem SGB-II-Träger-Modell stärker entschärft werden könnten (Interview01Regio13). Im Folgenden werden zwei Optionskommunen dargestellt, die erste (Regio13) ohne kommunal finanziertes Beschäftigungsförderungsprogramm und die zweite (Regio06) mit einem Förderprogramm.

In Regio13 gibt es keinerlei zusätzliche kommunale Gelder für die Beschäftigungsförderung. Einzige Ausnahme seien Kooperationsprojekte mit dem Jugendamt. Vom Gesamtbudget (ohne das Grundsicherungs-Budget), das der Leitung Projektmanagement für die Eingliederung zur Verfügung steht, werden Pflichtaufgaben bestritten; so muss im Bildungsbereich für jeden erwerbslosen Jugendlichen eine Maßnahme, Erstausbildung oder Qualifizierung finanziert sein. Im von der Interviewten umrissenen Beispiel entfallen die Hälfte des 20 Millionen Euro umfassenden Eingliederungstitels auf den Bildungsbereich, ein Viertel entfallen auf Mobilitätskosten (Umzug, Fahrtkostenzuschüsse) und das übrige Viertel wird dem Beschäftigungsbereich zugewiesen. Aus dem Budget des Beschäftigungsbereiches werden die hier relevanten sozial aktivierenden Maßnahmen finanziert. 2011 stellte die Optionskommune aufgrund des knappen Budgets alle Arbeitsgelegenheiten (AGH) in Entgeltvariante auf die günstigere Mehraufwandsentschädigung um. Der gesamte Landratsamtshaushalt wurde nicht freigegeben, wegen einer überschuldungsbedingten Prüfung. Die gesamte Optionskommune inklusive dem von der Befragten geleiteten Projektmanagement unterliegen zum Zeitpunkt der Erhebung einem Haushaltsstopp.

Demgegenüber wird in der Optionskommune Regio06 ein eigenes Beschäftigungsförderungsprogramm durch die Kommune betrieben. Kommunale Mittel werden insbesondere für die Förderung von SGB-II-Leistungsbeziehenden aus den unteren drei Profillagen verwendet und damit das bestehende Angebot der Arbeitsgemeinschaften ergänzt. Die kommunale Beschäftigungsförderung existiert seit knapp dreißig Jahren, um sozial benachteiligte Gruppen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Früher zielte sie auf Sozialhilfe-, heute auf Alg II-Empfangende. Die kommunale Beschäftigungsförderung ist untergliedert sich in fünf Teilprogramme mit rund 25 Millionen Euro Gesamtvolume (Interview02-

Regio06). Die Steuerung und Auswahl der Projekte sowie die Mittelverwaltung wird vom Kommunalreferat vorgenommen (Interview04Regio06). Für die konkrete Umsetzung der Teilprogramme sind kommunale Beratungsstellen zuständig, die die Jobcenter betreuen. Die Förderung erfolgt nach folgendem Schema: Die Arbeitsvermittlung schickt Arbeitsuchende mit einem Formblatt zur kommunalen Beratungsstelle. Nach einem zwei- oder dreiwöchigen Profiling,¹⁷ dessen Kosten dem jeweiligen Jobcenter in Rechnung gestellt werden, sendet die Beratungsstelle den Profilingbogen zurück an das Jobcenter. Insofern fließen kommunale Gelder an andere kommunale Einrichtungen. Nach der Ermittlung einer geeigneten Maßnahme und in Absprache mit den Fachkräften im Jobcenter werden die SGB-II-Leistungsbeziehenden dann Maßnahmen des kommunalen Förderprogramms zugewiesen: »Und dann macht er [der SGB-II-Leistungsbeziehende; CF] halt die Maßnahme. Und am Ende, wenn es gut geht, ist er halt in Arbeit vermittelt.« (Kommunaler Angestellter, Interview02Regio06) Andernfalls gelangen die SGB-II-Beziehenden wieder in die Zuständigkeit der Arbeitsvermittlung des SGB-II-Trägers.

Sowohl rein kommunale als auch mit der Bundesagentur gemeinsam verwaltete SGB-II-Träger können Maßnahmen in reglementierten und standardisierten Prozessen ausschreiben. Dem gehen die Bedarfsermittlung und Budgetplanung voraus. Insgesamt besteht ein Vorrang der öffentlichen Ausschreibung¹⁸ für Dienstleistungen durch Dritte (Maßnahmenträger), doch in begründeten Ausnahmefällen ist ein nicht offenes Verfahren, ein Verhandlungsverfahren oder ein wettbewerblicher Dialog möglich. Es existiert somit ein *Interpretations- und Handlungsspielraum*, etwa wenn die einzukaufende Dienstleistung eine außergewöhnliche Eignung benötigt und nur von einem beschränkten Kreis an Organisationen ausgeführt werden kann oder der Aufwand eines offenen Verfahrens in einem Missverhältnis zum Wert der Leistung stehen würde (Abschnitt 2, § 3 EG VOL/A). Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben ist ein Teilnahmewettbewerb vorzuschalten, was ebenfalls in begründeten Ausnahmen unterlassen werden kann. Seit 2009 konkurrieren im Ausschreibungsverfahren

17 Im sogenannten Profiling werden Fähigkeiten sowie Vermittlungshemmnisse der Arbeitsuchenden beschrieben und kategorisiert (vergleiche Kapitel 4.6.2 »Fördern und Fordern« als Motor der Aktivierung).

18 Maßnahmen, die in der Regel über 500 Euro kosten, können über eine Öffentliche Ausschreibung (§ 3 Nr.2 VOL/A), eine Beschränkte Ausschreibung (§ 3 Nr.3,4 VOL/A) oder eine Freihändige Vergabe (§ 3 Nr.5 VOL/A) gekauft werden.

gemeinnützige Einrichtungen gleichgestellt mit gewerblichen Bietern.¹⁹ Abweichungen vom standardisierten Ausschreibungsverfahren sind also möglich, jedoch aufwändiger zu realisieren und zu begründen (unter Berufung auf Sonderatbestände oder Ermessensspielräume).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Einkauf beschäftigungsfördernder Maßnahmen in einem komplexen juristischen und institutionellen Rahmen erfolgt. Standardisierungen des Vergabeprozesses oder der Maßnahmeninhalte vermögen die Komplexität zu reduzieren, doch sind innovative Vorgehensweisen wie Maßnahmen Sozialer Aktivierung weiterhin möglich. Voraussetzung ist ein zum Teil weitreichender innerinstitutioneller Abstimmungsprozess, um nicht-standardisierte Maßnahmen zu realisieren. Denn es gilt, innovative Ideen in die umfassenden rechtlichen und institutionellen Regelungen einzubetten. Einzukaufende Beschäftigungsförderungsinstrumente durch Dritte unterliegen grundsätzlich dem Wettbewerbsprinzip und können nur in begründeten Ausnahmen frei vergeben werden. Zudem unterliegen sie Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit beziehungsweise arbeitsmarktpolitischen Weisungen, die sowohl die finanziellen Ressourcen der Beschäftigungsförderung prägen als auch deren Verwendung durch Zielvorgaben steuern. Kommunal verwaltete SGB-II-Träger wenden unter Umständen zusätzliche finanzielle Ressourcen für eigene Beschäftigungsförderungsinstrumente auf. Bedingt durch den zusätzlichen Charakter können jedoch auch kommunale Einsparungsmaßnahmen reduzierend oder gänzlich unterbindend wirken. Maßgeblich für die Mittelvergabe im sogenannten Eingliederungstitel sind in der Regel Eingliederungsquoten.

5.2.2 Entstehungswege der Maßnahmen Sozialer Aktivierung

Aufgrund des komplexen rechtlichen und institutionellen Kontextes, ist die Gense des innovativer Maßnahmen erkenntnisträchtig, insbesondere da keine standardisierten Formalia zu Beginn der Entstehungsphase bestanden. Im Feld lassen sich zwei grundsätzliche Entstehungswege für Maßnahmen Sozialer Aktivierung feststellen: Die Entstehung auf Initiative 1.) des Maßnahmenträgers oder 2.) des SGB-II-Trägers. Wünsche und Anregungen von Erwerbslosen für Maßnahmen können über die Beschäftigten der SGB-II- und Maßnahmenträger in die Maßnahmengenese einfließen, haben hier jedoch einen marginalen Stellenwert, da sie

19 Dem ging die Änderung der VOL/A von 2006 in der Fassung von 2009 voraus, indem § 7 Nr.6 gestrichen wurde.

allenfalls indirekt über die vorgenannten Institutionenvertretungen wirken können. Im Sample wurde keine Maßnahmenentstehung ausgehend von (potentiellen) Maßnahmeneinnehmenden gefunden, was ein Fallmanager in Regio10 (Interview01) unter anderem mit einer wenig initiativen und wenig motivierten Klientel begründet. Allerdings werden etwaige Wünsche der Erwerbslosen zu neuen Maßnahmen nicht standardisiert erhoben und in die Maßnahmenplanung einbezogen. In Ausnahmefällen kann soziale Aktivierung auf Initiative Dritter über SGB II- und Maßnahmenträger eingeführt werden. Im Sample findet sich beispielsweise eine Tanzmaßnahme, zu der ein Choreograph einen bundesweiten Maßnahmenträger in Regio12 innervierte.²⁰ Die Initiative des SGB-II-Trägers kann beinhalten, dass dieser die Maßnahmenimplementierung selbstständig durchführt oder die Ausschreibung und Prüfung über das Regionale Einkaufszentrum der Bundesagentur für Arbeit vorgenommen wird. Eine Sonderrolle nehmen dabei SGB-II-Träger ein, die als Optionskommune aufgestellt sind. Typische Entstehungswege sozialer Aktivierung sind von Bedeutung, da es sich um eine neuartige Maßnahmenform handelt und hier zum Teil zahlreiche Umwege und innerinstitutionelle Hürden überwunden werden müssen. Möchte ein Jobcenter eine Maßnahme Sozialer Aktivierung umsetzen und verfügt über die benötigten Mittel, werden Ideen für Maßnahmeninhalte und/oder die Zielgruppe identifiziert. Dies geschieht meist zunächst intern in Teamsitzungen oder in Abstimmung mit eigenen Projektmanagements. Nach interner Bedarfseinstellung beginnt der Prozess der Maßnahmenbeschaffung. Dieser differiert jedoch im Sample. Wie in Abbildung 3: Verhältnis in der Maßnahmendurchführung dargestellt, trägt die Verantwortung für Inhalt und Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme immer der jeweilige SGB-II-Träger (Jobcenter/Arbeitsgemeinschaft oder Optionskommune). Wird das zuständige Regionale Einkaufszentrum genutzt, ist dieses für die bedarfsgerechte, vergaberechtskonforme und wirtschaftliche Beschaffung im Rahmen von wettbewerblichen und damit transparenten Vergabeverfahren²¹ zuständig und übernimmt, wie in den nachfolgenden Ausführungen dargestellt, damit eine Dienstleistungs- sowie Controllingfunktion.

20 Vergleiche Kapitel 5.2.2.1 Maßnahmenträger als Initiatoren.

21 Dies beinhaltet Öffentliche Ausschreibungen, Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben.

Abbildung 3: Verhältnis in der Maßnahmendurchführung

Quelle: Eigene Darstellung

Unabhängig davon, ob die Preisverhandlungen, Zielvorgaben, Einkauf und Administration in den Jobcentern respektive Optionskommunen geschehen oder auf das Regionale Einkaufszentrum übertragen werden, können die eingekauften Maßnahmen von der lokalen Arbeitsvermittlung und dem Fallmanagement mit erwerbslosen SGB-II-Leistungsbeziehenden besetzt werden.

5.2.2.1 Maßnahmenträger als Initiatoren

»Wir sind ja tatsächlich in Regio12 die Initiatoren [für die musisch-sportlichen Maßnahmeninhalte; CF] und das haben echt viele [andere Bildungsträger; CF] abgekupfert.« (Maßnahmenträgerleitung, Interview04Regio12)

Um die Sonderrolle eines Dritten einfließen zu lassen, wird im Folgenden die Genese einer Tanzmaßnahme dargestellt. Abgesehen vom anfänglichen Wirken eines Choreografen, entspricht diese Maßnahme dem üblichen Weg für die Maßnahmenträgerinitiative. Der überregionale Bildungsträger, der in seiner Selbstbeschreibung zunächst mit herkömmlichen Bildungsmaßnahmen²² erfolgreich in Regio12 war, begann 2005 mit neuartigen Maßnahmen, die Tanzkurse für Laien mit abschließender Aufführung beinhalteten. Das musisch-sportliche Angebot wurde daraufhin sukzessive ausgebaut. Begünstigend für die Entstehung war, dass die Kommunalverwaltung in Regio12 sich 2005 verstärkt Jugendlichen als Hauptgruppe zuwandte und vergleichsweise viele Mittel für die

22 Ziel der Standardmaßnahmen waren das Nachholen des Haupt- respektive des Real-schulabschlusses (teilweise in Verbindung mit einer AGH), Deutschkurse im Rahmen einer AGH und eine Hinführung zur Erstausbildung. Seit 2005 ist die von der Befragten geleitete gGmbH in Regio12 der größte Anbieter von Jugend-AGHs. Von den etwa 1000 Teilnehmenden in 2011 sind etwa zwei Drittel Jugendliche.

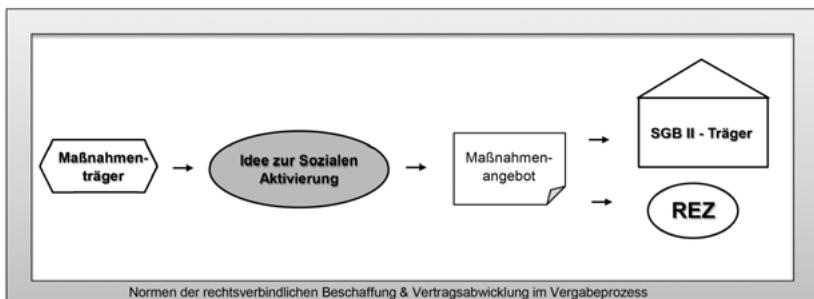
Beschäftigungsförderung zur Verfügung stellte.²³ Auf Initiative eines Dritten wurde eine Maßnahme mit Tanzvorführung geschaffen. Ein berühmter Choreograf wandte sich an einen Maßnahmenträger, da er junge Männer ohne Schulabschluss erreichen wollte, um mit diesen eine Choreografie einzustudieren. Ab 2007 wurde der von der Interviewten geleitete Träger zum Veranstalter dieses Performance-Projektes in Regio12. Von den aus 200 Personen ausgewählten 40 interessierten männlichen Jugendlichen blieben 2005 circa 25 Projektteilnehmer. Drei Wochen probten die Jugendlichen, um dann im Schauspielhaus von Regio12 die Tanzvorführung gemeinsam mit anderen Benachteiligten-Gruppen zu präsentieren. Das Konzept wird seither unter Regie des Maßnahmenträgers mit ein oder zwei Choreografien jährlich fortgesetzt. Künstlerisch werden Themen wie das schnelle Vergehen der Zeit, Vereinsamung, männliche Geschlechterstereotype oder Liebe bearbeitet. Ab 2008 etablierte der bundesweite Träger regelrechte Tanzklassen und verankerte ein breites Spektrum an sportlich-gesundheitlichen oder künstlerischen Angeboten: Nordic Walking, Laufen, Workout, Rückenschule, Boxen, Fitness, Klettern, Karate, zeitgenössischer und Ausdrucks-Tanz, Jiu-Jitsu, Pilates, Hip-Hop, Musik-Workshops, Theater (in Kooperation mit einer Musicalschule). Wenn also die Tanzangebote den Nukleus bilden, so ist inzwischen eine Bandbreite anderer sportlich-künstlerischer Angebote hinzugereten. Ferner sind die Maßnahmen auf Personen mit Suchthintergrund, psychischen und physischen Handicaps und Haftentlassene ausgedehnt worden. Es zeigt sich deutlich, dass in Regio12 ein heftiger Konkurrenzkampf der Maßnahmenträger um erwerbslose Jugendliche besteht, die in der Regio12 besonders intensiv gefördert werden.²⁴ Der bundesweite Bildungsträger hat ein musikalisch-sportliches Profil entwickelt und bewirbt sich auf Ausschreibungen des Regionalen Einkaufszentrum und sämtlicher in Regio12 relevanten Jobcenter.

23 Vergleiche auch Interview03Regio12: Für die häufige Vergabe der Aktivcenter für Jugendliche war eine Vorgabe der Regio12-übergreifenden Jobcenter-Geschäftsführung für 2010 ursächlich. Aufgrund der guten regionalen Finanzlage war es erklärtes Ziel, alle arbeitslosen Jugendlichen binnen Quartalsfrist in Beschäftigung oder Ausbildung zu bringen. Demnach durfte keine Jugendliche und kein Jugendlicher länger als drei Monate arbeitslos sein, wobei Personen in Maßnahmen weiterhin dem Status arbeitslos innehatten.

24 Der hier interviewte Maßnahmenträger bewirbt massiv und teilweise manipulativ seine Angebote im Bereich U25. So wird in Flyern etwa der Sport- und Tanzanteil besonders stark in den Vordergrund gerückt. Dieses Vorgehen erklärt sich wohl auch damit, dass hier eine schwer zu erreichende Klientel motiviert werden soll.

Gleichzeitig werden auch initiativ Maßnahmenkonzepte an die Kostenträger herangetragen und eruiert, ob ein neuartiges Maßnahmenangebot tragfähig erscheint. Denn letztlich konkurrieren meist die von einem Maßnahmenträger angeregten Ideen zur sozialen Aktivierung mit Maßnahmenkonzepten anderer Maßnahmenträger in Ausschreibungen des SGB-II-Trägers respektive des jeweiligen REZ. Ein Austausch zwischen Maßnahmenträger und SGB-II-Träger kann so den Gestaltungsrahmen ausloten. Auch in Regio04 kommt es zu einem intensiven Austausch zwischen Maßnahmenträgern und den SGB-II-Trägern: »Der Anstoß kommt von uns selbst, kommt aber auch von [den Maßnahme-; CF] Trägern.« (Bereichsleiter, Interview01Regio04) Die Geschäftsführerin eines christlichen Trägers (Interview03Regio04) sowie weitere Maßnahmenträger treffen sich des Öfteren mit dem Bereichsleiter des SGB-II-Trägers, um über neue Maßnahmen nachzudenken.

Abbildung 4: Initiative zu Sozialer Aktivierung durch den Maßnahmenträger im Maßnahmeneinkauf



Quelle: Eigene Darstellung

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass innovative Instrumente, die von den Standardmaßnahmen abweichen, kommunikative Prozesse benötigen. Denn innovative Instrumente können dem innovierenden Maßnahmenträger Wettbewerbsvorteile einbringen oder durch ihre langfristige Dimension der Erwerbsintegration stattdessen den Zuschlag verhindern. Auch der Prozess des Austausches über Angebotsideen zwischen Maßnahmen- und SGB-II-Trägern bewegt sich in einem rechtlichen Rahmen, der die Bedingungen einer rechtsverbindlichen Beschaffung und Vertragsabwicklung garantieren muss. In den meisten hier untersuchten Maßnahmen Sozialer Aktivierung, die dem Typ des Maßnahmenträgers als Initiator entsprechen, war neben der Ausschreibung auch ein direkter Austausch zwischen Maßnahmen- und SGB-II-Träger möglich. Dies wur-

de durch die Realisierungsform der Arbeitsgelegenheit gefördert, in der die Vergabe in Eigenregie des SGB-II-Trägers erfolgen kann. Auskünften der SGB-II- und Maßnahmenträger-Fachkräfte folgend, hat sich die Klientel der Beschäftigungsförderung gewandelt: sie ist arbeitsmarktferner geworden. Dies mache eine Anpassung der beschäftigungsfördernden Instrumente an die arbeitsmarktferne Klientel notwendig, wofür eine Abstimmung zwischen den Maßnahmenanbietern und den SGB-II-Trägern bedeutsam sei, um die Instrumentenanpassung auch im bestehenden rechtlichen Rahmen zu gewährleisten.

5.2.2.2 SGB-II-Träger als Initiatoren

Ein Jobcenter kann unter bestimmten Voraussetzungen (reglementiert durch VOL und weitere rechtliche Auflagen) Maßnahmen autonom vom zuständigen Regionalen Einkaufszentrum ausschreiben und einkaufen. Bisweilen wurde in solchen Fällen geschildert, dass vor oder nach der Ausschreibung ein Informationsaustausch mit Maßnahmenträgern stattfand, in dem bereits Ideensammlungen und Konkretionen gewünschter Maßnahmen vorgenommen wurden. Die Vorbereitung mit mehreren Trägern könnte zur Präzision der Maßnahmengestaltung und stärkeren Passgenauigkeit der Angebote beitragen. Die Angebote würden dann intern geprüft und schließlich dem Angebot der Zuschlag erteilt, das die meisten Punkte in der Gesamtbewertung eines hierfür etablierten Vergabesystems erreicht. Das komplexe und in seiner Durchführung auf Objektivität bedachte Beurteilungssystem²⁵ orientiert sich dabei an den Zielvorgaben und dem Bedarf des SGB-II-Trägers. Letztlich lässt jedoch auch dieses Beurteilungssystem einen gewissen Interpretationsspielraum zu und benötigt schon vor der Beauftragung der REZ eine sichere und detaillierte Vorstellung des SGB-II-Trägers, wie eine passgenaue Maßnahme aussehen könnte.

25 Laut den REZ-Informationen werden zunächst die Konzepte im Rahmen vorgegebener Detailpunkte in vier Bewertungsstufen mit 0-3 Punkten im Verhältnis zur Passung auf die Anforderungen des bietenden SGB II-Trägers beurteilt. Die Gesamtsumme der sogenannten Leistungspunkte wird durch den Angebotspreis für das Eingliederungshonorar geteilt und mal 100 genommen. Im zweiten Schritt wird ein Kennzahlkorridor auf Basis des führenden Angebotes entwickelt und die Kennzahl minus 10 Prozent errechnet. Im dritten Schritt werden alle in diesem Korridor befindlichen Angebote als gleichwertig betrachtet. Entscheidungskriterium seien die höchste Leistungspunktzahl sowie spezifische Wertungskriterien. Der nach dieser Vorgehensweise wirtschaftlichste Maßnahmenträger erhält dann den Zuschlag.

In Regio03 wurde beispielsweise, ausgehend von der Beobachtung eines Fallmanagement-Teamleiters, dass eine gewisse Klientel nicht in den Arbeitsmarkt zu vermitteln sei und auch nicht in arbeitsmarktnahe Maßnahmen passe, eine Maßnahme entwickelt, die verschiedene Ebenen der Persönlichkeitsentwicklung adressiert (Interview03Regio07).

»Einer, dem die zwei Schneidezähne fehlen, der kann sich zwar vorstellen, den kannst du auch Bewerbungstraining machen lassen und IT-Systeme erlernen lassen, das bringt nichts. Das war so der Aufhänger und dann haben wir gesagt, ok, wir versuchen eine Maßnahme zu machen, es gibt ja nicht nur zahnlose Leute, es gibt nicht nur Leute, die sich nicht waschen, sondern es gibt Leute, die einfach vereinsamt sind und die es schwer haben und wo man sieht, übergewichtig, also adipös, oder irgendwie schon von außen hin schon Hemmnisse aufzeigen, wo der Fallmanager sagt, wer kommt denn da, da werde ich ja die nächsten 20 Jahre gar nicht mehr quitt.« (Zentraler Projektmanager; Interview03Regio07)

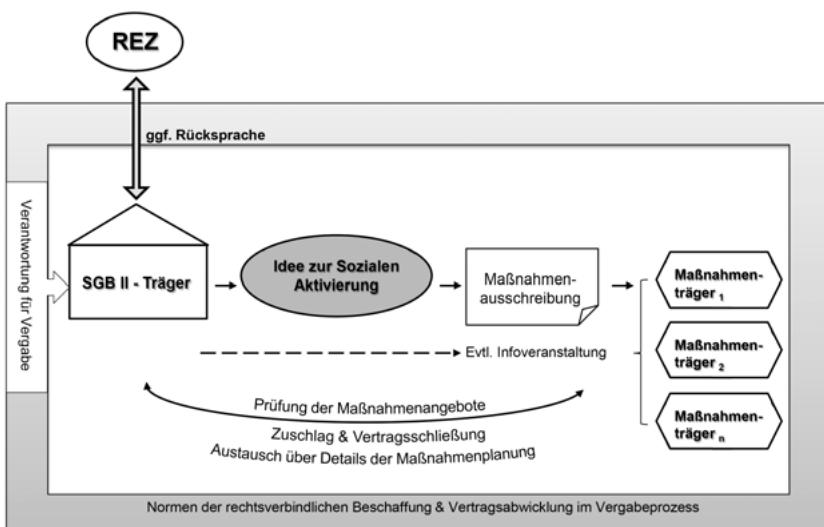
Die Maßnahme entstand in einer Phase, in der noch vergleichbar viele Haushaltsmittel, relativ viele arbeitsmarktnahe KlientInnen gemeldet und die Vermittlungsquoten sehr gut waren. Um weiterhin erfolgreiche Quoten generieren zu können und nicht nur die arbeitsmarktnahe Klientel ›abzuschöpfen‹ (Creaming), wurde die Strategie verfolgt, »Personen von unten nach oben zu holen« (zentraler Projektmanager, Interview03Regio07). Für diesen Zweck wurden zuerst die vorhandenen Arbeitsgelegenheiten genutzt, die überwiegend durch praktische Tätigkeiten geprägt waren und in denen keine gezielte Bearbeitung bestehender Hemmnisse notwendig war. Die Initiatoren verzichten aufgrund des äußeren Erscheinungsbildes der Teilnehmenden bewusst auf den Einsatz in sensiblen Bereichen wie Kindertagesstätten oder Seniorenheimen.

»Da haben wir erkannt, eine [arbeitsmarktnahe; CF] AGH löst die Probleme nicht, sondern wir müssen an die Persönlichkeit heran und nicht an das Berufsfeld und dann haben wir das erst einmal ausgeschrieben und gesagt, da gehört jetzt zuerst einmal eine Persönlichkeitsentwicklung dazu und was haben die Leute denn, und dann haben wir eine Liste gemacht. Also, die haben im Regelfall Schulden, die haben eine Suchtmittel-Problematik, die haben eine Übergewichts-Problematik, die haben eine Magersucht, die haben Probleme überhaupt im zwischenmenschlichen Bereich, die haben Probleme der Gruppenfindung, die Probleme der Teamfähigkeit, so Teamfähigkeit in sehr weitem Sinne, das sind Vereinsamungstendenzen, Sozialisationsprobleme und neben anderen Geschichten, die kamen aus dem Knast, und konnten deshalb sich vielleicht nicht zurecht finden, die hatten Sprachprobleme und und und. So, und die meisten hatten vieles und keine Ahnung von Beruf und keine Ahnung von Theorie und Schule und jahrelang arbeitslos, und das haben

wir zusammengefasst und dann haben wir die Maßnahme ausgeschrieben« (zentraler Projektmanager, Interview03Regio07).

Bereits in der Ausschreibung wurden sozial aktivierende Eckpunkte der gewünschten Maßnahme seitens des SGB-II-Trägers thematisiert, doch auch nachdem der Maßnahmenträger mit der stärksten Passung den Zuschlag erhalten hatte, wurde ein intensiver Austausch betrieben, um die benötigten Leistungen zu garantieren: »Das ist der Standard, den müsst ihr machen, wir verlangen von Euch aber eigentlich mehr.« (Zentraler Projektmanager, Interview03Regio07) Der Maßnahmenträger stimmte der Erweiterung zu, wollte zunächst mit den Grundmodulen starten und die Angebote schrittweise erweitern. Diese direkte Kommunikation mit dem Maßnahmenträger während der laufenden Maßnahme tritt insbesondere dann auf, wenn, wie in Abbildung 5: Maßnahmeneinkauf durch den SGB-II-Träger dargestellt, der Einkaufsprozess in der Verantwortung des SGB-II-Trägers liegt.

Abbildung 5: Maßnahmeneinkauf durch den SGB-II-Träger



Quelle: Eigene Darstellung

Der SGB-II-Träger in Regio07 ist ein prägnantes Beispiel dafür, dass viele SGB-II-Träger vor allem spezifische Zielgruppen im Blick haben, die über eine niederschwellige Maßnahme erreicht werden sollen. Die Idee Sozialer Aktivierung muss in eine konkrete Maßnahmenausschreibung einfließen, die auch Rahmen-

vorgaben über die inhaltlichen Ziele der Maßnahmengestaltung ermöglicht. Hier kann entweder im Alleingang eine Maßnahmenausschreibung erfolgen oder eine vorkoordinierende Informationsveranstaltung für Maßnahmenträger angesetzt werden. Im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten, zertifizierten Bildungsmaßnahmen (FBB), Pilotprojekten und dem Vermittlungsbudget kann der SGB-II-Träger in Eigenregie ausschreiben und verantworten. In solchen Fällen kann der SGB-II-Träger allerdings auch eine Rechtsberatung durch das zuständige REZ einholen. Diese Bedingungen sind für das Einbringen von innovativen Elementen wie der sozialen Aktivierung besonders günstig. Weiter sind Möglichkeiten einer direkten Kommunikation zwischen SGB-II- und Maßnahmenträger auch im Maßnahmenverlauf hilfreich, um auf zuvor unbekannte Voraussetzungen der Teilnehmenden reagieren zu können.

Die Maßnahme in Regio07 wurde 2006 über § 37 SGB III (Beauftragung Dritter mit der Vermittlung) mit einem Bewerbungscenter und der Heranführung an die Beschäftigungsfähigkeit mit 90 Maßnahmenplätzen eingeführt. Mittlerweile läuft die Maßnahme als Aktivcenter im Rahmen des § 46 SGB III. Für den Maßnahmenträger sind die Bedingungen seit der Wandlung von der Beauftragung Dritter hin zu einem Aktivcenter mit einer größeren Konkurrenz anderer Maßnahmenträger verbunden, da sich die Maßnahme etabliert hat: »Dann müssen sie automatisch [...] einen anderen Preis anbieten, um weiter im Rennen zu bleiben« (Maßnahmenträger-Standortleiterin, Interview04Regio07). Außer einer knapperen Mittelausstattung hat sich durch die geänderte Rechtsgrundlage der Maßnahme nichts geändert. Dabei seien die individuellen Zuweisungszahlen je Fallmanager sehr hoch, die Maßnahme gilt als »Grundrüstzeug des Fallmanagements« (zentraler Projektmanager, Interview03Regio07).

Mit dieser Maßnahme ist die Einführung eines innovativen Instruments gelückt, gemessen an der Akzeptanz durch die SGB-II-Träger-Fachkräfte. Doch der zentrale Projektmanager erklärt, dass mittlerweile aufgrund der geringeren Mittel Kofinanzierungen zunehmend an Bedeutung gewinnen. In von der Kommune kofinanzierten Maßnahmen könnten kommunale Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II²⁶ eingesetzt, und damit Leistungen angeboten werden, die die zentrale Steuerung in Nürnberg blockiere. Geplant sind (weitere) kofinanzierte

26 Zur Verwirklichung einer umfassenden Betreuung und Unterstützung können folgende Leistungen, die für die Eingliederung der oder des erwerbsfähigen Leistungsbe rechtigten in das Erwerbsleben erforderlich sind, erbracht werden: die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung, Suchtberatung.

Maßnahmen mit psychosozialer Betreuung und Schuldnerberatung unter einem Dach, die über Mittel der Bundesagentur, des Europäischen Sozialfonds und der Kommune finanziert werden. Der zentrale Projektmanager würde eine solche Maßnahme nur mit der Rückendeckung des Regionalen Einkaufszentrums durchführen, da andernfalls der verantwortlichen SGB-II-Träger-Fachkraft ein Haftungsverfahren drohen könnte.²⁷ Doch in der Praxiserfahrung zeige sich, dass Schuldner-, Suchtberatung, psychosoziale Betreuung, und die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder sowie die häusliche Pflege von Angehörigen insbesondere im arbeitsmarktfernen SGB-II-Klientel, bedeutsam seien und die Maßnahmendurchführung erleichtern würden.

Das Modell des Maßnahmeneinkaufs weist in Optionskommunen die gleichen Mechanismen auf, wie der Einkauf der Jobcenter/Arbeitsgemeinschaften. Die Optionskommunen sind jedoch, im Unterschied zu Jobcentern, direkt der Landrätin beziehungsweise dem Landrat unterstellt. Allerdings verfügen Optionskommunen über einen stärkeren Ermessensspielraum bei der Frage, welche Maßnahmen über das Regionale Einkaufszentrum eingekauft oder intern abgewickelt werden können (Interview06Regio13). Höhere Handlungsspielräume im Vergleich zu Jobcentern aus lokalen Kooperationen von Arbeitsagenturen und Kommunen zu erreichen, ist jedoch von den kommunalen Mittelzuweisungen beeinflusst. Der Teamleiter des SGB-II-Trägers in der finanziell gut ausgestatteten Regio06 kauft hauptsächlich Standardmaßnahmen über das REZ nach dem üblichen Verfahren ein. Die kommunal finanzierten Maßnahmen beinhalten jedoch eine Bandbreite an innovativen Elementen, die zusätzlich zu arbeitsmarktnäheren Elementen wie Bewerbungstraining, EDV- und Englischkurse. Folgende von der Kommune finanzierte Maßnahmen bietet die kommunale Beschäftigungsförderung:

27 Die Geschäftsführung in Regio07 ist der Kofinanzierung gegenüber äußerst aufgeschlossen, und auch weitere regionale Jobcenter würden solche Maßnahmen eventuell als gemeinsames Projekt anbieten wollen. Doch die Rückmeldung ist: »Nürnberg ist noch nicht so weit und wir sind da noch in der Erprobung« (zentraler Projektmanager, Interview07Regio03). Die Standortleiterin des Maßnahmenträgers erklärt, dass sich der Träger bereits für eine solche aus ESF-Mitteln und aus Mitteln der Bundesagentur kofinanzierte Maßnahme beworben habe, diese jedoch aufgrund fehlender Mittel der Bundesagentur nicht realisiert werden konnte (Interview04Regio07).

- 1.) Arbeitsgelegenheiten im Kunstbereich (Entwicklung eines Kunstprojektes)
- 2.) Qualifizierungs- und Bewerbungstrainings
- 3.) Kurse für Migrantinnen (zum Beispiel Sprachtraining, Buchhaltung)
- 4.) Maßnahme für Alkoholkranke und Planung einer Maßnahme für Drogenabhängige
- 5.) Arbeit an der Hygiene

Es existieren diverse kommunale Projekte für eine Klientel mit mehreren Vermittlungshemmnissen, die in einer Bedarfsgemeinschaft oder in einem Singlehaushalt leben, zum Beispiel eine Maßnahme für Wohnunglose.²⁸ Niederschwellige Bestandteile in anderen Maßnahmen sind zudem Gesundheitsberatung und ein Theaterworkshop im Rahmen eines Alleinerziehenden-Projektes. In der wissenschaftlichen Zusammenschau wird deutlich, dass in Regio06 ein im Vergleich zur Optionskommune in Regio13 sehr weitreichendes zusätzliches Maßnahmenportfolio angeboten wird. In der regionalen Kooperation einer Optionskommune mit einer Arbeitsgemeinschaft ist es jedoch problematisch, so die kommunale Fachbereichsleiterin (Interview04Regio06), dass die Kommune von den Zuweisungen durch die ARGE abhängig ist. So könnten Großmaßnahmen anderer Maßnahmenträger der Arbeitsgemeinschaft primär beschickt werden, zu Ungunsten der Maßnahmenauslastung der kommunalen Beschäftigungsförderung. Dem ließe sich in analytischer Perspektive die Sicht der Bundesagentur für Arbeit ergänzen, wonach die Maßnahmengestaltung der Optionskommune nicht die Zuweisungspraxis des Jobcenters bestimmen darf.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bei Entstehung, Durchführung und Nachlese einer Maßnahme ein intensiverer Austausch zwischen SGB-II- und Maßnahmenträger besteht, wenn der SGB-II-Träger die Maßnahme in Eigenregie vergibt. Dieses Alleinstellungsmerkmal der SGB-II-Träger-initiierten Maßnahmen kann die Entstehung von Maßnahmen Sozialer Aktivierung begünstigen, wenn eine arbeitsmarktfreie oder noch nie im SGB-II-Träger vorstellige Klientel angesprochen werden soll. Hier ist eine stärkere »Durchdringungstiefe« wahrscheinlich. Solche Maßnahmen dienen auch der Strategie, diese Klientel »von unten nach oben zu holen« (zentraler Projektmanager, Interview03Regio07). Die Analyse der Experteninterviews verdeutlicht den wenig überraschenden Befund, dass eine bereits weitreichend erfüllte Integrationsquote und ausreichende Mit-

28 So zum Beispiel in Interview01Regio06 und Interview03Regio06.

telkapazitäten sich positiv auf den Einsatz von niederschwelligen Maßnahmen auswirken. Dennoch werden in Phasen knapper Mittel Kooperationen zwischen den Kommunen, Jobcentern und Anbietern sozialer Leistungen ebenfalls notwendig sein, um effektiv bearbeiten zu können.

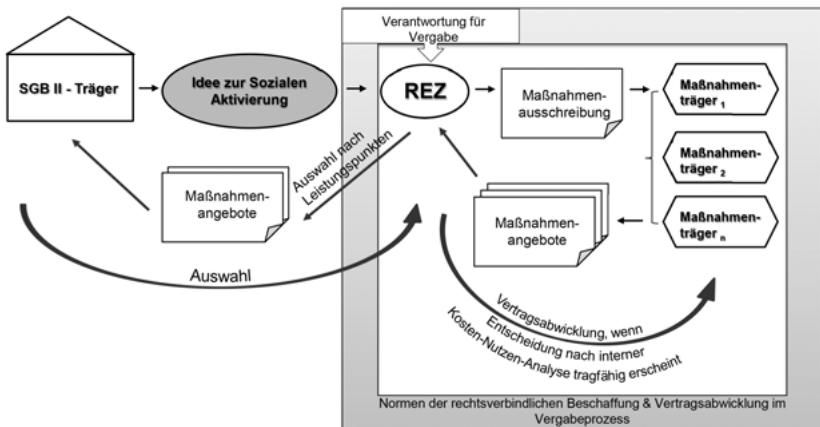
5.2.2.3 Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen durch das REZ

Die Regionalen Einkaufszentren (REZ) wickeln im jeweiligen Bezirk als Stützpunkt-Regionaldirektion (RD) die Einkaufsprozesse für Arbeitsmarkt-Dienstleistungen der Agenturen und SGB-II-Träger ab. Die REZ beraten SGB-II-Träger bei der Bedarfsanalyse, erarbeiten mit den SGB-II-Trägern individuelle Leistungsbeschreibungen und Vergabeunterlagen, führen die Vergabeverfahren durch, begleiten den fachlichen Bewertungsprozess der SGB-II-Träger, erteilen Zuschläge, schließen Verträge ab und managen die Vertragseinhaltung. Bundesweit existieren im Erhebungszeitraum fünf Regionale Einkaufszentren. Dem Einsatz der REZ geht eine Beauftragung durch die lokalen Agenturen für Arbeit und SGB-II-Träger voraus. Die Einkaufsorganisation ist in das Service-Haus der Bundesagentur für Arbeit Nürnberg eingebunden. Die fachliche Steuerung der Regionalen Einkaufzentren legt Standards fest, damit alle Verfahren bundesweit einheitlich verlaufen und das Vergaberecht ordnungsgemäß eingehalten wird. In der Steuerung werden die inhaltlichen Vorgaben der Zentrale mit den von den Regionalen Einkaufzentren formulierten Vergabeunterlagen abgestimmt. Hier werden etwa einheitliche Bewertungsschemata und Vertragsmodalitäten erarbeitet. Im Selbstverständnis des für Regio02 zuständigen REZ ist das Ziel des Regionaleinkaufs

»ein wissenschaftlicher und qualitativ hochwertiger Einkauf von Arbeitsmarktdienstleistungen unter Beachtung der bedarfsträgerspezifischen Anforderungen, vergaberechtskonformer Durchführung und Beschaffungsverfahren und bedarfsträgerorientierter Vertragsabwicklung und -betreuung.« (REZ Regio02 o.J.)

Für die Bearbeitung des Maßnahmeneinkaufs durch das REZ kann 1.) die Auswahl des durchführenden Maßnahmenträgers über das Jobcenter oder 2.) die Ausschreibung und Vergabe über das REZ erfolgen.

Abbildung 6: Maßnahmeneinkauf über das REZ mit Auswahl des SGB-II-Trägers



Quelle: Eigene Darstellung

1.) Das Jobcenter beauftragt das zuständige Regionale Einkaufszentrum mit der Maßnahmenausschreibung und gibt dabei Inhalte, Starttermin, geplante Teilnahmezahl sowie Personalbedarf an. Die Ausschreibung über das zuständige REZ wählen die befragten Fachkräfte des SGB-II-Trägers, insbesondere wenn es sich um arbeitsmarktnahe Standardprodukte²⁹ handelt oder wenn die internen rechtlichen Fachkenntnisse oder Kapazitäten nicht ausreichen, um die Maßnahmenausschreibung korrekt durchzuführen.³⁰ Nach der Ausschreibung durch das REZ kann das Jobcenter die von Maßnahmenträgern eingereichten Angebote selbst prüfen. Die Vergabe wird jedoch in Abstimmung mit dem REZ und damit im Einklang mit den der Bundesagentur für Arbeit inhärenten Vorgaben zur Maßnahmenfinanzierung vergeben, wie etwa die Ausrichtung an hohen Leistungspunkten verbunden mit Wirtschaftlichkeit. Denn wenn nach interner Kosten-Nutzen-Analyse der vom SGB-II-Träger gewünschte Maßnahmenträger ausscheidet, kann diesem nicht der Zuschlag gegeben werden, was durch das zu-

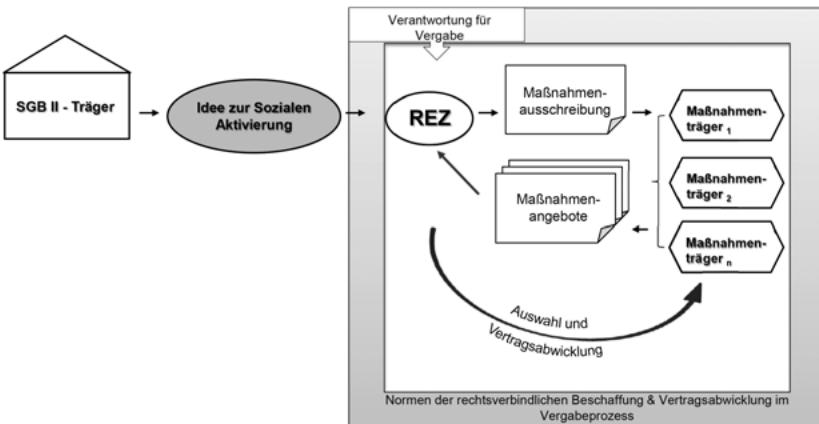
29 Standardprodukte sind in einem Maßnahmenkatalog der REZ gelistet, aus dem Agenturen und Jobcenter gängige Maßnahmen auswählen können.

30 Die Einführung von Arbeitsgelegenheiten und Antragsmaßnahmen wie dem Eingliederungszuschuss werden hingegen meist in Eigenregie der Jobcenter vorgenommen.

ständige REZ geprüft wird. Entsprechend trägt das REZ die Verantwortung für die rechtsverbindliche Beschaffung und Vertragsabwicklung.

2.) Es kann jedoch auch der gesamte Beschaffungsprozess vom REZ vorgenommen werden, also die Ausschreibung, Auswahl und Beauftragung.

Abbildung 7: Maßnahmeneinkauf über das zuständige REZ



Quelle: Eigene Darstellung

Im Gegensatz zum oben gezeigten Modell (Abbildung 6), tritt der SGB-II-Träger erst nach der Vertragsabwicklung in Kontakt mit dem Maßnahmenträger. Diese Option wird insbesondere gewählt, wenn Standardprodukte eingekauft werden. Der Beschaffungsprozess von Maßnahmen bewegt sich nicht nur in einem rechtlichen, sondern auch in einem komplexen institutionellen Reglement. Aufgaben im Beschaffungsprozess sind seitens der SGB-II-Träger und der REZ äußerst kleinschrittig von der Information und Einschaltung der REZ bis zur Vertragsabwicklung festgelegt (BA 2010a). Die Abwicklung der Maßnahmenbeschaffung für die SGB-II-Träger muss das lokale REZ gegebenenfalls mit dem Fachbereich der BA-Zentrale abstimmen und auch die Vorstellungen der Regierung berücksichtigen:

»Wobei wir da natürlich auch ein bisschen dem politischen Druck folgen müssen. [...] wir brauchen eigentlich gar nicht so viele Arbeitsgelegenheiten, aber es ist gewollt, [...] dann müssen wir an diesem Programm noch ein bisschen herumbasteln.« (Markt- und Integrationsexpertin, Interview03Regio12)

Darüber hinaus würden Rückmeldungen von Jobcenter-Fachkräften berücksichtigt zum Beispiel mit bisher durchgeföhrten Trainingsmaßnahmen, um auch neue

Ideen aufnehmen. Hier können die einzelnen Jobcenter neuartige Maßnahmen in Listen angeben. »So und darüber kommen in der Regel die Ideen.« (Markt- und Integrationsexpertin, Interview03Regio12) Dieses Verfahren wurde im Sample jedoch seitens der SGB-II-Träger-Fachkräfte nicht genannt. Doch auch die Abteilung der Markt- und Integrationsexpertin wird von ihrer Leiterin als Maßnahmen-innovatorisch dargestellt, beispielsweise wenn es gilt besondere Weisungen der Jobcenterverbund-Geschäftsführung umzusetzen. Hier trägt die Expertin ihre Ziele auch direkt einzelnen Maßnahmenträgern an.

Zusammenfassend gibt es bei dem Typ der Maßnahmenentstehung über das REZ die Option, 1.) den Einkaufsprozess größtenteils an das REZ zu übergeben, jedoch die Angebotsauswahl anhand der Kosten-Nutzen-Analyse bei den SGB-II-Träger zu belassen oder 2.) den gesamten Einkaufsprozess inklusive der Vergabeentscheidung an das REZ auszulagern. SGB-II-Träger nutzen den Maßnahmeneinkauf über das REZ insbesondere dann, wenn es sich um konventionelle Maßnahmen handelt oder die internen Kenntnisse über die ordnungsgemäße Vergabe nicht genügen. Politische Vorgaben des BMAS, die eine Schwerpunktsetzung bei der Verausgabung der Mittel für die Beschäftigungsförderung setzen, prägen das Vergabeverfahren durch das REZ tendenziell stärker. Grundsätzlich sind jedoch auch Innovationen in der Beschäftigungsförderung durch das REZ ausdrücklich erwünscht. So werden potentielle Wege der Einführung neuartiger Instrumente eruiert und versucht, auf die Bedarfe der lokalen SGB-II-Träger einzugehen. Im Zuge der Einführung von innovativen Elementen kann es auch zu einer verstärkten Kommunikation und Beratung zwischen dem REZ und einzelnen Maßnahmenträgern kommen, um konkrete Maßnahmenkonzepte verfahrensgemäß umsetzen zu können. Darin nähert sich das REZ einer eher lokal üblichen Maßnahmengenese an.

Insgesamt wurden im Kapitel 5.2.2 die unterschiedlichen Kontexte von Maßnahmen- und SGB-II-Trägern als Initiatoren von innovativen Maßnahmen aufgezeigt, wobei besonders die Kommunikationsoptionen vor der Maßnahmenplanung sowie während des -verlaufs eine passgenaue Förderung von arbeitsmarktferner und unbekannter Klientel positiv beeinflussen. Wenn die Arbeitsmarktdienstleistungen unter Mitwirkung der zuständigen REZ eingekauft werden, kann dies einerseits eine überaus verfahrensgetreue Abwicklung garantieren, jedoch andererseits auch die Implementierung von innovativen Maßnahmen, die auf eine arbeitsmarkferne Klientel zielen, beeinträchtigen.

5.2.3 Rechtliche Realisierungsform und lokale Umsetzungen der Maßnahmen Sozialer Aktivierung

Die Maßnahmen Sozialer Aktivierung können der Intention einer kurzfristigen Arbeitsmarktintegration kaum gerecht werden und dennoch entstehen sie, eingebettet in das SGB II und versehen mit der Maßgabe die Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern. So werden Maßnahmen der Sozialen Aktivierung von den AkteurInnen im Feld meist als Vorstufe, Zwischenschritt oder flankierendes Modul zur Arbeitsmarktintegration und Beendigung der (wirtschaftlichen) Hilfebedürftigkeit angesehen. Obwohl es anfänglich keinerlei formalisierte rechtliche Realisierungsformen für die Maßnahmen Sozialer Aktivierung gab, wurden sie in mehreren divergierenden Rechtsformen vorgefunden:

Tabelle 3: Rechtliche Realisierungsform von Maßnahmen Sozialer Aktivierung

Maßnahme	Rechtsform
Arbeitsgelegenheit	§ 16d SGB II
Freie Förderung	§ 16f SGB II
Vermittlungsbudget	§ 45 SGB III
Bildungsgutschein	FbW-Maßnahme § 81 SGB III
Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB)	SGB III (§ 61)
Aktivcenter	§ 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III (vor dem 01.04.2012 § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 46 Abs. 1 S.1 SGB III)
ESF	EU-Verordnungen
50+-Maßnahme	Perspektive 50plus – Beschäftigungspakete für Ältere in den Regionen (Bundesprogramm)

Mischfinanzierung: Mikroprojekte	ESF-Förderung im Rahmen des Programms: »STÄRKEN vor Ort« nach EU-Verordnungen; Öffentliche Körperschaften (z.B. Kommunen) tragen 15 Prozent der Finanzierung, 85 Prozent werden über ESF-Mittel und BMFSJ-Mittel durchgeführt
Kommunale Mittel	
Kirchliche Mittel	

Quelle: Eigene Darstellung

Da es sich bei Arbeitsgelegenheiten und Aktivcenter um die beiden zentralen rechtlichen Realisierungsformen der Maßnahmen Sozialer Aktivierung handelt, werden sie im Folgenden dargestellt.

5.2.3.1 Arbeitsgelegenheiten (AGH)

In dieser Studie war die Realisierungsform von Maßnahmen Sozialer Aktivierung als Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante nach § 16d Satz2 SGB II (AGH MAE, auch bekannt als »Ein-Euro-Job«, »Aktivjob« oder »Zusatzjob«) eine der beiden häufigsten.³¹ Diese Maßnahmen zielen auf arbeitsmarktferne erwerbsfähige Leistungsempfangende im Rechtskreis des SGB II sowie Jugendliche, die nach dem Eintritt in den Leistungsbezug kurzfristig keine Stelle gefunden haben. AGH MAE gelten als »ultima ratio« (BA 2011: 5), sollen also eingesetzt werden, wenn mit keinem anderen Instrument eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt erwartet wird. Arbeitsgelegenheiten sind hinsichtlich

31 Zum Beispiel eine reine sportliche Betätigung in einem Verein in Verbindung mit AGH (Interview01Regio04); AGH für U25-Jährige Spiel- und Mediensüchtige (Interview02Regio04); AGH für drogen- und alkoholsüchtige Jugendliche (Interview02Regio04); AGH für trockene Alkoholiker (Interview02Regio05); Musikmaßnahme (Interview04Regio04); AGH für lebenspraktische Probleme (Interview02Regio05); Hundemaßnahme (Interview04Regio04), Gesundheitsbezogene Maßnahme (Interview02Regio05); diverse AGH im Sozialbetrieb (Interview05Regio06); diverse AGH im Familienbezogenen Maßnahmenträger; Praktische Lebenshilfe für Alleinerziehende (Interview02Regio11), Jugend-AGH (Interview01Regio12); Musisch-Sportliche AGH (Interview04Regio12) Tanzen, Gymnastik, Klettern, Kampfkunst, Musik-Workshops, Theater in AGH; AGH mit Strafgefangenen (Interview04Regio12); Theater-AGH (Interview02Regio13); Medienbezogene AGH (Interview02Regio13).

der Zuweisung von arbeitsmarktfernen respektive -nahen Teilnehmenden, der Wirkung auf die Beschäftigungsfähigkeit sowie der Eintrittschancen in den Arbeitsmarkt breit erforscht (zum Beispiel Dengler 2013, Sowa/Klemm/Freier 2012, Achatz/Fehr/Schels/Wolff 2012, Freier 2011, Hohendanner/Klemm/Promberger/Sowa 2010, Hohmeyer/Wolff 2010).³² Für diese Studie sind AGH von besonderer Bedeutung, da Maßnahmen Sozialer Aktivierung primär über diese Rechtsform eingeführt und tendenziell anschließend in Aktivcentern³³ weitergeführt wurden. Zwar ist die Verteilung der Realisierungsformen von Maßnahmen Sozialer Aktivierung in dieser qualitativ angelegten Studie nicht repräsentativ, doch wird die hier vorgefundene Dominanz der Arbeitsgelegenheiten durch das Faktum unterstützt, dass Arbeitsgelegenheiten, insbesondere in der Mehraufwandsvariante, bundesweit eines der am intensivsten genutzten Instrumente der Leistungen zur Eingliederung sind (BA 2011: 3, BA 2013e: 41). Arbeitsgelegenheiten können dazu dienen, Maßnahmen ohne eine Ausschreibung zu realisieren und mit dem Maßnahmenträger ›des Vertrauens‹ kooperieren zu können (zum Beispiel Regio05, Interview04Regio06). AGH können als Ausschreibungsfreie Projektförderung gestaltet werden (Interview04Regio06).

Arbeitsgelegenheiten haben schon seit ihrer Einführung ein breites Spektrum an Einsatzbereichen und Wirkmöglichkeiten (Sowa et al. 2012). Die Offenheit des Instruments bietet auch der Einführung von Innovationen eine hinreichende Grundlage, wie auch diese Erhebung zeigt. Zudem ist der Ansatz, erste, meist einfache Tätigkeiten wie zum Beispiel Fahrradreparaturen, Ausbessern von Kleidungsstücken und Kochen für den Eigenbedarf in der Maßnahme zu verankern ein motivierendes Element für Klientel-Gruppen, die für die staatlichen Institutionen nicht einfach zu erreichen sind (wie zum Beispiel Wohnungslose).

Zusammengefasst entstehen Maßnahmen Sozialer Aktivierung häufig in Arbeitsgelegenheiten, die als flexibles Instrument gelten und dadurch innovative Elemente ermöglichen. Hier können Maßnahmen für arbeitsmarktferne Zielgruppen konzipiert, getestet und weiterentwickelt werden.

32 Regionalspezifische Studien zu Arbeitsgelegenheiten gibt es beispielsweise für München (Koch/Fertig 2012) und zu Hamburg (Helmut/Fertig/Koch/Osiander 2011).

33 Vergleiche Kapitel 5.3 Das Aktivcenter: Professionalisierung und Zeichen einer Bottom-up-Entwicklung.

5.2.3.2 Aktivcenter nach § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III

Das Aktivcenter nach § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III³⁴ zeichnet sich durch sogenannte »Schlüsselqualifikationen« und »Gesundheitsorientierung« als zentrale Bestandteile sowie eine bemerkenswerte zeitliche Flexibilität aus: eine Maßnahme dieser Rechtsform kann als Teilzeitmaßnahme zugewiesen werden und ermöglicht auch unterweisungsfreie Zeiten.³⁵ Das Aktivcenter wurde im September 2010 von der zentralen Maßnahmenentwicklung der Bundesagentur für Arbeit im § 16 I SGB II i.V.m. § 46 I S. 1 SGB III geschaffen.³⁶ Genutzt wurde es häufig als Vehikel zur Einführung von Maßnahmen Sozialer Aktivierung. Zuvor wurden ähnliche Maßnahmeninhalte sozialer Aktivierung in einem anderen Maßnahmentyp (meist als Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante) eingeführt und als Maßnahmenkonzept in etwas gewandelter Form mit der Instrumenteneinführung des Aktivcenters weitergeführt. Aktivcenter-Maßnahmen kümmerten sich um die Teilnehmenden mehr »in der Gesamtheit« (Markt- und Integrationsexpertin, Interview03Regio12). Zudem sei es ein sehr niederschwelliges Angebot vorrangig für über 25-jährige erwerbsfähigen Hilfebedürftigen des SGB-II-Regelkreises

»mit ausgeprägtem Unterstützungsbedarf, die

- 1.) auf andere Weise nicht erreicht werden können, um sie für eine berufliche Qualifizierung oder eine Beschäftigungsaufnahme zu motivieren und schrittweise heranzuführen und
- 2.) wegen der in ihrer Person liegenden Gründe ohne diese Förderung nicht bzw. noch nicht eingegliedert werden können.« (BA Regionaldirektion Regionales Einkaufszentrum 2010: 11)

Unter dem Aspekt Gesundheitsorientierung werden Stressbewältigung, Bewegung, gesunde Ernährung und der Umgang mit Suchtproblematiken realisiert. Die Maßnahmenteilnehmenden sollen sensibilisiert und motiviert werden »für eine gesundheitsbewusste Lebensführung, die ihre Eingliederungsfähigkeit er-

34 Vor dem 01.04.2012 war das Aktivcenter verankert in § 16 I SGB II i.V.m. § 46 I S. 1 SGB III.

35 Es besteht ein Anspruch auf zwei unterweisungsfreie Arbeitstage für jeden vollen Kalendermonat der Teilnahme.

36 Das Aktivcenter wird 2012 in seinen Grundsätzen in die rechtliche Fassung des § 45 SGB III überführt und bietet seitdem zusätzlich die Option, einen Vermittlungsgutschein für die Maßnahme auszustellen (Kassel 2010).

höht« (BA Regionaldirektion Regionales Einkaufszentrum 2010: 23). Die Stärkung des Selbstbewusstseins und auch im Bereich persönlicher und sozialer Kompetenzen wurden Elemente der sozialen Aktivierung verankert.

So werden beispielsweise ein Tanzkurs (Interview03Regio06), Sporthelemente für Jugendliche (Interview01Regio02) und eine Maßnahme für Wohnunglose (in Regio06³⁷) im Rahmen eines Aktivcenters etabliert. In einem Jobcenter in Regio11 wird das Aktivcenter dagegen primär genutzt, um die Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt zu prüfen: Die niederschwellige Maßnahme bietet Bewerbungstraining, ein Modul zur Gesundheitsorientierung und gewährleistet bei Bedarf eine Kinderbetreuung. Für die Teamleiterin ist jedoch die Anwesenheitspflicht von zentraler Bedeutung, denn diese soll dazu dienen, Personen mit häufigen Krankschreibungen zu erreichen (Interview03Regio11). Die anwesenheitspflichtige Maßnahme besitzt einen sechsmonatigen Zuweisungskorridor in dem die Teilnehmenden ab einem flexiblen Startzeitpunkt an einer Maßnahme teilnehmen müssen. Wer eine Krankschreibung einreicht, scheidet nicht aus, sondern tritt die Maßnahme zum Zeitpunkt seiner Genesung erneut an.

Insgesamt wurden 2012 durchschnittlich 473.000 Personen mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in Kostenträgerschaft des SGB II gefördert (BA 2013e: 17). In Aktivcentern wurden 2012 dagegen 16.659 Personen zugewiesen. Im Vergleich zu dem Gesamtangebot der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nehmen Maßnahmen Sozialer Aktivierung, wie die folgende Tabelle 4 zeigt, quantitativ betrachtet, einen sehr geringen Stellenwert ein. Hier bestätigt sich erneut, dass es sich um eine sehr spezifische Klientel handelt.

Tabelle 4: Teilnahmen in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE)

Maßnahme	2010	2011	2012	2013	2014
MAbE gesamt	1.620.652	1.201.251	1.112.588	1.184.903	1.246.081
Aktivcenter SGB II	26.410	18.450	16.659	14.036	13.202

Quelle: Statistische Auswertung der Bundesagentur für Arbeit (BA 2016)

Darüber hinaus wurde das Aktivcenter in seinem Entstehungsjahr 2010 über 26.000 Mal mit Teilnehmenden besetzt, 2014 dagegen nur noch mit über 13.000.

37 Vergleiche Kapitel 5.1.5 Fallbeispiel einer Maßnahme für Wohnunglose.

Die interviewten SGB-II-Träger-Fachkräfte schrieben eine abnehmende Nutzungstendenz dabei insbesondere immer knapperer Finanzressourcen zu. Diese Aussagen lassen sich bis zu einem gewissen Grad durch den deutlichen Rückgang der Maßnahmenzuweisungen insgesamt bestätigen. Von 2010 auf 2011 ging die Zahl nahezu um ein Viertel zurück. Doch die Maßnahmenpraxis ist sehr vielfältig und auch die Zielvorstellungen. Da das Aktivcenter eine Besonderheit in der hierarchisch und zentral gesteuerten Bundesagentur für Arbeit darstellt, wird dessen Entstehung im Kapitel 5.3 genauer betrachtet.

Zusammengefasst wurde in Kapitel 5.2.3 deutlich, dass für die Erreichbarkeit einer spezifischen Klientel äußerst niederschwellige und zum Teil auch ansprechende Instrumente als notwendig erachtet werden. Für diese soziale Aktivierung wurden (rechtlich-finanzielle) Maßnahmeninstrumente gefunden, die innovative Elemente zulassen. Dabei bieten diverse Maßnahmeninstrumente unterschiedliche Freiräume und Entstehungskontexte für Maßnahmen Sozialer Aktivierung. Die untersuchten Maßnahmen entstanden meist als Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante, einem bundesweit häufig und vielfältig genutzten Beschäftigungsförderungsmittel. Eine Fortführung wurde meist im neu geschaffenen Aktivcenter vorgenommen. ESF-Mittel und Kofinanzierungen können darüber hinaus Aspekte für niederschwellige Maßnahmen beitragen, jedoch in begrenztem Umfang. Der Kontext der rechtlichen und politischen Reglementierung stimuliert die Nutzung sozialer Aktivierung, wenn diese niederschwellige Maßnahmen als Standardinstrument eingekauft werden können.

5.3 DAS AKTIVCENTER: PROFESSIONALISIERUNG UND ZEICHEN EINER BOTTOM-UP-ENTWICKLUNG

Die Praktiken des Einkaufs niederschwelliger Maßnahmen bewirkten eine Dynamik: Es lässt sich eine Bottom-up-Entwicklung beobachten, da zentrale Inhalte sozialer Aktivierung aus dem Praxisfeld in die überregionale Maßnahmengestaltung Eingang gefunden haben: In Reaktion auf fortgesetzte Anfragen der SGB-II-Träger-Fachkräfte wurde seit September 2010³⁸ ein bundesweit einheitliches Maßnahmenangebot geschaffen, das dezidiert Maßnahmen mit niederschwelligen Anforderungen beziehungsweise für eine arbeitsmarktferne Klientel

38 Zunächst verankert als Aktivcenter im § 16 I SGB II i.V.m. § 46 I S. 1 SGB III und ab dem 01.04.2013 im § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III.

auflegt und als zentrale Bausteine sogenannte Schlüsselqualifikationen und Gesundheitsorientierung³⁹ beinhaltet.

»Wir haben erkannt, vor einigen Jahren, dass wir niederschwellig anfangen müssen, also dass, das es Kunden gibt, die ja, einfach, dieses gewaschen kommen, einfach dieses halbwegs ordentlich kommen und ich sag mal, wenn ich das schon nicht schaff zu einer Behörde zu gehen, wie soll ich das dann schaffen, wenn ich zum Arbeitgeber gehe?« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

Doch die Einführung dieser niederschwelligen Maßnahmen gestaltete sich zunächst als »schwierig, sehr, sehr schwierig« (Teamleiterin, Interview04Regio02), da solcherlei Maßnahmen nicht bekannt waren bei den REZ. »Die waren auf ihrer SGB-III-Schiene und jetzt kamen dann ARGEn daher mit, ja wir müssen da was machen mit die Leute in der Früh abholen und solche Sachen und das war ganz schwer.« (Teamleiterin, Interview04Regio02) Aus Sicht der AkteurInnen vollzog sich ein langwieriger Entstehungsprozess, bis die niederschwelligen Maßnahmenformen im wechselseitigen Austausch der verschiedenen vertikalen Ebenen so gestaltet wurden, dass sie auf Akzeptanz stießen, denn

»wir [das Fallmanagement; CF] haben also eine sehr lange Zeit gebraucht, um diese Maßnahme der sozialen Aktivierung zu realisieren. Wir haben immer wieder mit dem REZ zusammengesessen und Modelle entwickelt und erst mit der Maßnahme [...], erst da haben wir einen Ansatz gefunden unsere Ideen in Ansätzen umzusetzen.« (Fallmanager, Interview01Regio10)

Der Versuch, niederschwellige Maßnahmen standardisiert einzurichten wurde erst über die Modernisierung der Arbeitsmarktinstrumente ermöglicht. Seitdem das Aktivcenter im Rahmen des § 46 SGB III geschaffen wurde haben diese Instrumente einen festen Platz im Portfolio. Sowohl aus Interviews mit SGB-II-Trägern, wie auch aus einem Interview mit einem lokalen REZ sowie einer Mitarbeiterin der fachlichen Steuerung der REZ geht hervor, dass die Nachfrage mehrerer Arbeitsgemeinschaften (etwa in Regio06, Regio01 oder Regio02) und der zunehmende Aktivierungsdruck einer weit vom Arbeitsmarkt entfernten Kli-

39 Die frühere Bezeichnung »Gesundheitsförderung« wurde in der BA durch »Gesundheitsorientierung« ersetzt, da Gesundheitsförderung ein feststehender Begriff im SGB V ist und in Verbindung gebracht wird mit dem § 20 SGB V zur Prävention sowie Selbsthilfe und dem Aufgabenbereich der Krankenkassen (Interview07Regio02).

entel eine Ausweitung des Maßnahmenportfolios befördert haben. Die Produktbetreuerin schildert die Schaffung des Aktivcenters nach § 16 I SGB II i.V.m. § 46 I S.1 SGB III als Reaktion auf Maßnahmennachfragen von SGB-II-Trägern für Personen mit gesundheitlichen und sozialen Einschränkungen:

»Wir [VertreterInnen eines lokalen REZ; CF] brauchen was für Leute die weit weg sind, wir brauchen was für Leute, die nicht den ganzen Tag anwesend sein können, wir brauchen was für Leute, die gesundheitliche Einschränkungen haben, wir brauchen was für Leute die sich in der Arbeitslosigkeit eingemuggelt haben. Wir brauchen irgendwas, das interessant ist, damit die Mal was Anderes machen und nicht zu Hause auf der Couch liegen. Das waren die Grundansätze.« (Produktbetreuerin, Interview06Regio02)

So ist auch das Aktivcenter gemäß der Vergabeunterlagen vorrangig darauf ausgerichtet, über 25-jährige, erwerbsfähige Hilfebedürftige »mit ausgeprägtem Unterstützungsbedarf, die

»auf andere Weise nicht erreicht werden können, um sie für eine berufliche Qualifizierung oder eine Beschäftigungsaufnahme zu motivieren und schrittweise heranzuführen und wegen der in ihrer Person liegenden Gründe ohne diese Förderung nicht bzw. noch nicht eingegliedert werden können.« (BA Regionaldirektion Regionales Einkaufszentrum 2010: 11)

Dieses »noch nicht« thematisiert auch die befragte Produktbetreuerin: »Das war auch der Ansatz bei dem Grundgedanken, dass Aktivcenter zu kreieren, zu gestalten, das wir Leute haben, die sehr weit weg sind und das wir die erst Mal aktivieren und an den Arbeitsmarkt heranführen müssen.« (Produktbetreuerin, Interview06Regio02)

Das Aktivcenter wird als bundesweites Standardprodukt durch die jeweiligen lokalen REZ angeboten, kann jedoch auch individualisiert oder in Eigenregie des SGB-II-Trägers eingekauft werden. Abwechslungsreich sollten die Maßnahmen sein, aber auch für den Anfang nur mit drei (sukzessive bis zu acht) täglichen Stunden Anwesenheitspflicht, denn dies ist eine Definition der Erwerbsfähigkeit und müsste daher auch von weit vom Arbeitsmarkt entfernten Personen geleistet werden können. An dieser Stundenzahl zeigt sich besonders deutlich die Orientierung an den Minimalanforderungen.⁴⁰ Das Aktivcenter wurde so ein offenes

40 Diese Anregungen kommen auch aus den persönlichen Gesprächen der Produktbetreuerin mit SGB II-Leistungsempfangenden (Interview06Regio02).

Standardmaßnahmenprodukt, als Bindeglied zwischen dem Fernziel Arbeitsmarkt und der Betreuung einer sehr arbeitsmarktfernen Klientel: »Vom Gesetzgeber her ist der 46 unglaublich weit ausgerichtet, na also unter Aktivierung, Heranführung an den Arbeitsmarkt kann ich alles fassen.« (Produktbetreuerin, Interview06Regio02)

Der Blick auf die spezifischen Fähigkeiten und angenommenen Bedürfnisse Langzeitarbeitsloser und ein passgenaues Maßnahmenportfolio wird von einer Gesundheitsexpertin in der Bundesagentur für Arbeit als Erleichterung und Effektivierung der Arbeit des Fallmanagements betrachtet:

»Es werden laufend neue Zahlen veröffentlicht, dass die psychische Belastbarkeit doch immer schlechter wird, unabhängig jetzt davon ob mit Beschäftigung oder ohne Beschäftigung. Wir gucken uns ja nur die Arbeitslosen an und das ist auch etwas, was vor allem die Fallmanager, die ich ja auch qualifiziere, sehr beschäftigt. Der Umgang mit diesen Kunden ist nicht einfach und eine Integration ist oftmals noch schwieriger beziehungsweise kommt es häufig zu diesem Drehtüreffekt, kurzfristige Arbeitsaufnahme, dann erneute Arbeitslosmeldung.« (Expertin für Gesundheitsorientierung, Interview07Regio02)

Gesundheitsorientierung kommt in der Maßnahmengestaltung des SGB-II-Rechtskreises erst in jüngerer Zeit Bedeutung zu, insbesondere mit der Schaffung des Aktivcenters. Dem ging ein weiterer verwaltungsinterner Entwicklungsprozess voraus: Durch ein Sachverständigengutachten aus dem Jahr 2007 wurde die Gesundheit prominentes Thema. Denn das Gutachten beobachtete einen Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Krankheit: Gesundheitliche Einschränkungen begünstigen Arbeitslosigkeit, führen zu einer weniger wirksamen Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosigkeit selbst beeinträchtigte den gesundheitlichen Zustand noch weiter. Die Berichtergebnisse wurden innerhalb des BMAS diskutiert. Darüber hinaus wurde die Beschaffenheit der Gesundheits- beziehungsweise Einschränkungsstruktur der SGB-II-Bezieher eruiert, um Aufschluss über angemessene Maßnahmeninhalte zu erlangen. Schließlich fanden Gesundheitsorientierung Stressbewältigung, Bewegung, gesunde Ernährung und der Umgang mit Suchtproblematiken Eingang in das Maßnahmenangebot, um Maßnahmenteilnehmende zu sensibilisieren und zu motivieren »für eine gesundheitsbewusste Lebensführung, die ihre Eingliederungsfähigkeit erhöht« (BA Regionales Einkaufszentrum 2010: 23). Daneben werden persönliche und soziale Kompetenzen als Elemente sozialer Aktivierung gesetzlich verankert:

»Insbesondere sollen gefördert werden:

- Persönliche Kompetenzen (z.B. Motivation, Leistungsfähigkeit, aber auch Selbstbild, Selbsteinschätzung)
- Soziale Kompetenzen (z.B. Kommunikation, Kooperation/Teamfähigkeit, Konfliktfähigkeit, Aufbau von Tagesstrukturen über einen längeren Zeitraum)
- Methodische Kompetenzen (z.B. Problemlösung, Arbeitsorganisation, Lerntechniken, Einordnung und Bewertung von Wissen)« (BA Regionaldirektion Regionales Einkaufszentrum 2010: 21)

Mit der Neuausrichtung im Januar 2009 wurden Trainingsmaßnahmen und die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III) in einem Paragraphen zusammengefasst dem § 46 SGB III.⁴¹ Die Produkte für Personen im Rechtskreis SGB II werden seit 2010 entwickelt und ausgebaut, so dass auch hier die Gesundheitsorientierung aufgenommen wird, anhand der 20 Prozent einer Maßnahme der Verbesserung der Gesundheit dienen können (Produktbetreuerin, Interview06Regio02). Die in der Maßnahme erbrachten Leistungen dürfen weder die Krankenkassenleistungen zur primären Prävention nach § 20 SGB V noch die kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II (psychosoziale Betreuung sowie Suchberatung) ersetzen und die Maßnahmenträger sollen lokal mit Krankenkassen und Kommunen kooperieren, um dies zu gewährleisten. Trotz dieser komplexen Abgrenzungsbedürfnisse ist die Gesundheitsorientierung als regelmäßiges Angebot über die gesamte Laufzeit vorzuhalten.

So beinhaltet die Beantragung von sozial aktivierenden Elementen immer die Klärung von Zuständigkeiten für gewünschte Leistungen, die häufig auch Interpretations- und Auslegungsprozesse beinhalten. Angestellte des REZ in Regio02 verfahren hier im Zeitverlauf unterschiedlich:

»Vor drei, vier Jahren konnten wir keine sozialpädagogische Betreuung in einer Maßnahme kaufen, das das gab es einfach nicht und dann gab es so viele ARGEn, die das immer wieder nachgefragt haben und auch so viele ich denke auch Agenturen, die das nachgefragt haben, bis das sich dann geöffnet hat und also alle sich bewegt haben und jetzt kann man's kaufen. Ja, also das kommt bei uns eigentlich alles von unten nach oben, diese ganze Planung, diese ganzen Ideen [...] Es gibt einfach auch viele Fallmanager oder Vermittler mit verschiedener Vorerfahrung, also wir haben Leute bei uns beschäftigt, die wa-

41 Seit dem 01.04.2012 im § 45 SGB III.

ren früher in der Jugendarbeit oder die waren früher in der Drogenhilfe tätig und deren Erfahrungen und Ideen, die muss man doch nutzen.« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

Durch die Einführung des Aktivcenters ist es auch Beschäftigten des REZ möglich, niederschwellige Maßnahmenpakete zeitnah einzukaufen. Diese Veränderung wird auf Ebene der SGB-II-Träger teilweise wohlwollend registriert und genutzt:

»Wenn wir jetzt heutzutage mit so etwas daher kommen, dann rollen sich bei denen nicht mehr die Fingernägel nach oben, sondern dann sagen die ja, schauen wir wie wir das hinkriegen [...], weil dieser Paragraph 46 hat ja auch viele Facetten, die man da mitbenutzen kann, wo kriegen wir denn rein, was ihr da haben wollt« (Teamleiterin, Interview04-Regio02)

Besonderheit des Aktivcenters ist, dass hier keine Eingliederungsquoten von den Regionalen Einkaufszentren oder den SGB-II-Trägern vorgegeben werden. Dieser Umstand mache die Qualitätssicherung schwieriger, so die Produktbetreuerin (Interview06Regio02). Doch die Unabhängigkeit von Integrationsquoten kann auch zu einer sozialen Aktivierung führen, deren Integrationserfolg vielleicht nicht in einer Anstellung in den ersten Arbeitsmarkt zu messen ist.

Zusammenfassend haben im Instrument des Aktivcenters Schlüsselqualifikationen und Gesundheitsorientierung einen Anteil in einem bundesweit einsetzbaren Standardinstrument der Beschäftigungsförderung gefunden. Diese Aspekte wurden in den hier konzeptionell erarbeiteten Maßnahmen Sozialer Aktivierung gefasst. Eine herausragende Rolle nimmt die Einführung des Aktivcenters ein, da es flankiert durch einen Prozess der wissenschaftlichen Begleituntersuchung der Gesundheit von Langzeitarbeitslosen insbesondere durch die intensive Nachfrage von SGB-II-Trägern erklärbar ist. Die Steuerung der BA und die politischen Richtlinien des BMAS haben hier eine Entwicklung der niederschwelligen Maßnahmengestaltung getragen, in dessen Rahmen die Qualitätssicherung nicht allein über Eingliederungsquoten durchführbar ist. Die Einführung des Aktivcenters verweist auf eine von den SGB-II-Trägern wahrgenommene Notwendigkeit von niederschwelligen Maßnahmen, die Personen sozial aktiviert, mit dem Ziel, sie langfristig in Erwerbstätigkeit zu integrieren.

5.4 SPANNUNGSFELDER IN DER INSTALLIERUNG VON MASSNAHMEN SOZIALER AKTIVIERUNG

Spannungsfelder entstehen zwischen dem Aktivierungsdiskurs und seiner Praxis innerhalb der Arbeitsverwaltung, wenn eine sehr arbeitsmarktferne Klientel von den AkteurInnen der Arbeitsverwaltung ›aktiviert‹ werden soll. Die Arbeitsmarktdienstleistungen stehen in einem Rechtsrahmen, der Standardprodukte vorhält, aber auch modifizierte Standardprodukte und die Etablierung neuer Elemente unter bestimmten Kriterien zulässt. Die den Zielsetzungen des Aktivierungsdiskurses entsprechenden Standardprodukte zielen auf eine rasche Arbeitsvermittlung bei kurzzeitiger Maßnahmendauer. Am anderen Ende des Spektrums sind die Maßnahmen Sozialer Aktivierung einzuordnen. Im Folgenden werden Spannungsfelder aufgezeigt, die die Installierung von Maßnahmen Sozialer Aktivierung mitbedingen. In der Kommunikation mit den Maßnahmenträgern muss zwischen Aktivierung und Wettbewerbsprinzip abgewogen werden (Kapitel 5.4.1). In der Unterstützung durch die Regionalen Einkaufszentren muss die Garantie der Rechtskonformität versus Bürokratisierung ins Verhältnis gesetzt werden (Kapitel 5.4.2). Hinsichtlich der institutionellen Rahmenbedingungen stehen die SGB-II-Träger vor Begrenzungen durch die vermittlungsorientierte Budgetierung (Kapitel 5.4.3) sowie Implikationen der Eingliederungsquote (Kapitel 5.4.4). Insgesamt begünstigen diese Rahmenbedingungen die Vermittlung einer arbeitsmarktnahen Klientel. Insofern ist gerade der Anspruch der AkteurInnen der Arbeitsverwaltung erschwert, die »verfestigte Arbeitslosigkeit« zu bearbeiten (Kapitel 5.4.5). Die Spannungsfelder manifestieren sich in einer verstärkten Nachfrage an niederschwellige Maßnahmen durch SGB-II-Träger-Fachkräfte, die die Entwicklung eines neuen Standardinstruments bottom-up mitbedingt (Kapitel 5.4.6).

5.4.1 Abwägen zwischen Aktivierung und Wettbewerbsprinzip

Von SGB-II- und Maßnahmenträgerbeschäftigten wird insbesondere das Ziel formuliert, eine arbeitsmarktferne und häufig schwer erreichbare Klientel zu aktivieren. In verschiedenen Bereichen kann es zu einem schmalen Weg zwischen Aktivierung und Rechtskonformität kommen, da sich die niederschwellige Angebotsstruktur für diese spezifische Klientel oftmals an Grenzen verschiedener Förderinstitutionen befindet, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

5.4.1.1 Autonomie im Entstehungsprozess der Maßnahme

Die Gestaltbarkeit von Maßnahmen, insbesondere nach ihrem Beginn, um diese an die Anforderungen einer arbeitsmarktfernen Klientel anpassen zu können, benötigt in der Vorstellung der AkteurInnen ein hohes Maß an Autonomie der SGB-II-Träger- und teilweise auch der Maßnahmenträger-Fachkräfte. AGHs bieten mehr Gestaltungs- und Kommunikationsfreiräume zwischen SGB-II- und Maßnahmenträgern. Seitens der SGB-II-Träger kann eine freihändige Vergabe sehr viel mehr Autonomie bedeuten:

»Weil da können wir wenigstens den Träger aussuchen. Ja da haben wir mehr Mitspracherecht und mehr Entscheidungsrecht, als das wir uns über das Einkaufszentrum dafür auch bewerben und dann das Problem haben, dass wir schon beim Lesen der Konzepte wissen, dass es schief laufen wird.« (Teamleiterin, Interview02Regio05)

Anschließend folgt dann ein Verfahren der »kleinen Ausschreibung« (Teamleiterin, Interview02Regio05), indem die Leistungsbeschreibung an drei bis vier Träger gesandt und nach einem formlosen Austausch die Umsetzung des geeigneten Konzeptes begonnen wird.

In der Zusammenschau zeigt sich, dass diese bereits im Vergabeverfahren relevanten Abstimmungs- und Kommunikationsmöglichkeiten zwischen SGB-II- und Maßnahmenträgern im Umsetzungsprozess eine entscheidende Rolle für die Entstehung niederschwelliger Maßnahmen besitzen. Dass Informationsveranstaltungen einberufen werden, weist auf spezifische Maßnahmenanforderungen und Unwägbarkeiten, ob der dann erscheinenden Klientel hin. Denn hier beginnt ein Entwicklungsprozess mit der Frage, wie neuartige, regional abgestimmte Maßnahmen gestaltet werden müssten. Dafür werden bestehende Erfahrungen der SGB-II- sowie der Maßnahmenträger herangezogen. Weiter zeigt sich, dass diese Maßnahmen häufig in Maßnahmenträgern durchgeführt werden, die den SGB-II-Trägern bereits als besonders positiv bekannt sind. Dagegen gehen Vorerfahrungen mit den Maßnahmenträgern nicht in die Bewertungsschemata der Vergabeverfahren des REZ ein.⁴² Zudem kann bei einer eigenständigen Vergabe durch den SGB-II-Träger über Absprachen auch nach der Ausschreibung noch Einfluss auf den Leistungskatalog genommen werden. Eine Möglichkeit, die die

42 So führt die Produktbetreuerin eines REZ aus, dass sich teilweise über Jahre hinweg eine vertrauliche Zusammenarbeit zwischen Maßnahmen- und SGB II-Trägern gebildet habe, was durch das zentrale Vergabeverfahren gehemmt werden könne (Interview06Regio02).

REZ mit ihren juristisch standardisierten Verfahren nicht vorsehen können: »So und da kann sich der Bildungsträger dann auch auf seinen Vertrag zurückziehen und sagen, das steht hier ja nicht drin.« (Fallmanager, Interview01Regio10)

»Wir haben das früher [als Arbeitsberater in Zeiten seiner Arbeitsamtstätigkeit; CF] [...] beispielsweise so gehabt, wenn da ein Bildungsträger etwas machen wollte, haben wir den eingeladen und gesagt und dann bring deine Dozenten mit und dann befragen wir die und sagen, wie stellen sie sich das denn so vor und dann haben wir anschließend gesagt, da musst du dir einen neuen suchen, der passt nicht. Das was wir damit wollen ist mit dieser Denk- und Arbeitsstruktur nicht zu erreichen« (Fallmanager, Interview01Regio10).

Bei einem Einkauf über ein REZ ist der Zugriff auf die konkreten Maßnahmeninhalte und Regelungen erschwert, da hier im Vorfeld einer Ausschreibung nicht mit den Trägern kommuniziert werden kann (Interview02Regio05). Häufig beabsichtigen Maßnahmenträger und die SGB-II-Träger-Fachkräfte einen Austausch gerade auch während der Maßnahmendurchführung. Das Fallmanagement erhofft insbesondere zur Erreichung einer sehr arbeitsmarktfernen Klientel einen stärkeren Kontakt zu der Maßnahme und dem Maßnahmenträger, um einen besseren Zugang zu den Teilnehmenden zu erreichen. Einzelgespräche des Fallmanagements mit Maßnahmenteilnehmenden werden beispielsweise in Regio10 schon in der Ausschreibung verankert, um vor Ort im Maßnahmenträger mit den Maßnahmenteilnehmenden zu sprechen, zum Beispiel zu möglichen Qualifizierungsangeboten zu beraten und die Eingliederungsvereinbarung zu aktualisieren »und dann ist das ja eine ganz andere Gesprächsatmosphäre.« (Fallmanager, Interview01Regio10) Denn das in der Maßnahme gewonnene Vertrauen führt auch zu einer größeren Offenheit gegenüber dem Fallmanagement.⁴³ Daneben wird der Kontakt für einen Austausch zwischen dem Fallmanagement und den Maßnahmenträgerbeschäftigte genutzt und auftretende Fragen gleich zu Beginn behandelt (Interview01Regio10).

5.4.1.2 Flexibilität im Maßnahmendesign für eine zum Teil unbekannte Klientel

Wenn Jobcenter/Arbeitsgemeinschaften nicht die Dienstleistungen des REZ nutzen, kann dies unter anderem darin begründet sein, dass sich die SGB-II-Träger

43 Auch in einer Jugendmaßnahme gehen Maßnahmenträgerbeschäftigte mit den Teilnehmenden in das Jobcenter, um die Klientel für die Arbeitsvermittlung zugänglich zu machen und das aufgebaute Vertrauen zu nutzen (Interview02Regio12).

Zeit und Ressourcen sparen möchten. Dann konkretisieren sie die Maßnahmenziele und -inhalte nicht zu Beginn, sondern treten zunächst mit Maßnahmenträgern in Kontakt, um allgemeine Maßnahmeninhalte oder die Zielgruppe zu thematisieren und die Erfahrung der Maßnahmenträger zu nutzen. Wenn etwa eine Maßnahme für Personen gesucht wird, über die dem SGB-II-Träger keine Informationen vorliegen, da Termine im SGB-II-Träger nicht wahrgenommen wurden, ist eine Zieldefinition problematisch. So führt eine Abstimmung zwischen Maßnahmen- und SGB-II-Träger dazu, flexibel auf die Bedarfe der Maßnahmenteilnehmenden reagieren zu können. Denn die Konkretisierung der Ziele vor Maßnahmenbeginn benötigt eine intensive Planung und Vorwissen, denn ein langfristig sinnvolles Arbeitsmarktprogramm muss der regionalen Wirtschaftsstruktur angepasst werden (Interview06Regio02). Darüber hinaus müssen die Maßnahmen über Haushaltsmittel finanziert sein und die gekauften Maßnahmenplätze auch bei längeren Planungszeiten mit der passenden Klientel besetzt werden. So ist Flexibilität in vielen Facetten für die Maßnahmenplanung von Bedeutung: »Und da sind die ARGEs sehr kreativ im Umgang mit dem Vergaberecht.« (Produktbetreuerin, Interview06Regio02)

Flexibilität in der späteren Maßnahmengestaltung kann auch auf die Teilnehmendenstruktur und deren neu auftretende oder bekanntwerdende Bedarfe reagieren. So wird bei der Maßnahmenplanung zunächst die Aktivierung vorrangig und überlegt, wie spezifische Personengruppen aktiviert werden können, bevor in Vermittlung und Fallmanagement abgewogen wird, wie die gesetzliche Realisierungsform für eine innovative aktivierende Maßnahme aussehen müsste. Häufig ist das grundsätzliche Vorgehen: »Erst die Konzepte und dann den Paragraphen, genau. Anders herum geht es gar nicht mehr.« (Fallmanagerin, Interview02Regio04) So ist für die AkteurInnen vor Ort nebensächlich, über welche gesetzliche Grundlage die Aktivierungsmaßnahme implementiert wird, solange die Aktivierung stattfinden kann (zum Beispiel Interview02Regio04).

Zusammenfassend ist im Bestreben, eine sehr arbeitsmarktferne Klientel zu aktivieren, die über die Standardinstrumente nicht erreicht werden kann, ein Abwägen zwischen dem Aktivierungsprinzip und der Rechtskonformität nötig. Denn in der Gestaltung und Erprobung von Maßnahmenelementen für diese zum Teil unbekannte Klientel kann, beispielsweise über eine eigenständige Vergabe von Arbeitsgelegenheiten durch den SGB-II-Träger, eine größere Autonomie erreicht werden. Darüber hinaus erhöht ein intensiver Austausch zwischen SGB-II- und Maßnahmenträger die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit. Jedoch verfügen diese Instrumente oftmals nicht über den rechtlichen respektive institutionel-

len Grad an Absicherung, wie ihn eine REZ-gesteuerte Ausschreibung im Normalfall bedeutet.

5.4.2 Garantie der Rechtskonformität versus Bürokratisierung

Die Zusammenarbeit mit den Regionalen Einkaufszentren wird häufig als Unterstützung seitens der SGB-II-Träger wahrgenommen, um rechtskonforme Vergaben in einer komplizierten Rechtslandschaft vorzunehmen. Gleichzeitig führt die Vergabe über das REZ jedoch auch zu einer Bürokratisierung und vermindert die Flexibilität in der Aktivierung von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen, wie im Folgenden dargestellt wird.

5.4.2.1 Rechtskonforme Vergaben

Das REZ sieht seine wichtigste Bedeutung in der »Sicherstellung eines rechts- und verfahrenssicheren Vergabeverfahren[s; CF] durch Überwachung der einheitlichen Rechtsanwendung und Erteilung von Rechtsauskünften bei Vergabeverfahren sowie durch Koordinierung, Steuerung und Durchführung von Vergabeverfahren gemäß VOL/VOF & VgV und GWB« (REZ Regio02 2010).

Eine bedarfsgerechte, vergaberechtskonforme und zugleich wirtschaftliche Beschaffung im Rahmen von wettbewerblichen und transparenten Vergabeverfahren wird damit in öffentlichen Ausschreibungen, Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben bezweckt. Infolgedessen beziehen sich die REZ eindeutig auf die zugrunde liegenden gesetzlichen Auflagen. Weiter intendiert die zentrale Vergabe eine standardisierte Kontrolle der Maßnahmenqualität, der Wirtschaftlichkeit, der BeteiligungsChance kleinerer oder nicht-ortsansässiger Maßnahmenträger und der Transparenz, um somit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung nachzukommen. Insofern werden Standardmaßnahmen und –verfahren zentral entwickelt. Insbesondere Standardmaßnahmen für arbeitsmarktnahe Personen im SGB-III-Bereich werden als hilfreiche Unterstützung von den SGB-II-Trägern wahrgenommen. Doch auch bei der eigenständigen Maßnahmenvergabe durch die SGB-II-Träger kann mit dem REZ die Passung des Maßnahmenwunsches mit gesetzlichen und institutionellen Vorgaben abgestimmt werden. Indessen stellen sich dem Innovationspotential jedoch bürokratische Hemmnisse, wenn etwa im Falle der sozialen Aktivierung, niederschwellige Maßnahmen geschaffen werden. Als Beispiel wird ein Projekt genannt, das in der Bewilligungsphase direkt von der BA geprüft und genehmigt wurde. Nach der Ausschreibung erging jedoch die interne Weisung, dieses Maßnahmenkonzept nicht erneut auszuschreiben (Interview04Regio04).

»Das macht es uns umso schwerer, genau für den Personenkreis, der eben nicht unbedingt gleich möchte, der der wirklich einen ganz anderen Ansatz und nicht den Integrationsansatz hat, für die [Jugendlichen; CF] entsprechende Maßnahmen vorzuhalten. Bloß, wir müssen so niedrigschwellig anfangen, ob wir wollen oder nicht.« (Bereichsleiterin, Interview04Regio04)⁴⁴

Die Standardprodukte werden als vergleichsweise starr empfunden (zum Beispiel Interview02Regio04). Eingeschränkte Handlungsoptionen für die Angestellten der SGB-II-Träger durch Standardinstrumente und begrenzte Ressourcen, führen im Beratungsgespräch mit potentiellen Teilnehmenden häufig zu defensiver Konfliktvermeidung, doch nicht unbedingt zu zielgerichteter Vermittlung (Kolbe 2012).

Positiv bewertet wird von SGB-II-Trägern, wenn Standardprodukte überarbeitet werden und Erfahrungen aus der Praxis einfließen.⁴⁵ Problematisch sei in diesem Überarbeitungsprozess dagegen der relativ hohe Zeitaufwand, der sich insbesondere durch die Einhaltung von Einkaufswellen ergebe, anstatt den Einkauf ab einem Stichtag zu ermöglichen (Interview02Regio04). Mangelnde Flexibilität durch eine notwendige langfristige Planung wird auch in einer anderen Studie kritisiert. Häufig würden Maßnahmenteilnehmende, für die eine Maßnahme beantragt wurde, zum Zeitpunkt der Maßnahmenrealisierung nicht mehr zur Verfügung stehen (Steinke et al. 2012: 29f.).⁴⁶ Insgesamt erhalten SGB-II-Träger über das REZ bei der Vertragsgestaltung »so eine Art Rückendeckung, um rechtssicher agieren zu können, denn wenn ich in so einer ARGE bin, die ja auch kommunal gesteuert ist, dann brauche ich irgendjemanden der mir sagt, wo es lang gehen kann, wie weit ich gehen kann.« (Zentraler Projektmanager, Interview03Regio07) Denn häufig steht der Bedarf für niedrigschwellige, nicht standardisierte Maßnahmen gemessen am Inhalt und den Bedürfnissen der Zielgruppe in einem zum Teil mehrere Rechtsbereiche tendierenden Kontext.

44 Dieser arbeitsmarktferne Personenkreis habe nach Aussage der Bereichsleiterin eine ausreichende Größe, um berücksichtigt zu werden. Als Beispiel werden Jugendliche angeführt, die teilweise vier bis sechs Jahre von Jobcentern betreut werden.

45 Vergleiche Kapitel 5.2.3 Rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen für die Schaffung der Maßnahmen Sozialer Aktivierung.

46 Um den Zeitaufwand zu minimieren, könnten die Jobcenter entweder versuchen, die Maßnahme in Form von Modellprojekten einzurichten oder in Abstimmung mit dem REZ verkürzte Fristen für Einzelfälle vorzusehen (Interview02Regio04).

Eine flexible Handhabung des Vergaberechts kann Planungsprozesse verkürzen. Nebstdem können in die Maßnahmengplanung auch kommunale Belange einfließen, etwa die Unterstützung des kommunalen Maßnahmenträgers oder der kreiseigenen Volkshochschule. Die kommunalen Kosten reduzieren sich, wenn Ausgaben über die SGB-II-Eingliederungsmittel gedeckt werden.⁴⁷

Gleichzeitig nutzen die Regionalen Einkaufszentren auch den verfügbaren Spielraum, um die SGB-II-Träger zu unterstützen und etwa in begründeten Einzelfällen, Maßnahmen zeitlich schneller zu vergeben. Insgesamt wird jedoch eine Tendenz der Bürokratisierung wahrgenommen:

»Ich merke aber jetzt auch, dass das REZ in den letzten Jahren bürokratisiert worden ist, mit entsprechenden eigenen Zielvorgaben, bestimmte Sachen nicht mehr so durchgegangen sind. Das merke ich schon, aber wir haben bei unseren Ansprechpartnern im REZ und ich bin auch selber öfters mal mit dem Leiter des REZes im Gespräch, da merke ich schon sehr viel Verständnis für unsere Situation und der bemüht sich auch alles zu erreichen, dem mache ich in keiner Weise irgendeinen Vorwurf.« (Zentraler Projektmanager, Interview03Regio07)

Eine rechtskonforme Vergabe, in der die SGB-II-Träger ausgeschriebene befristete Aufträge vergeben, soll die Effizienz der Beschäftigungsförderung erhöhen. Doch engere Zielvorgaben bedeuten vornehmlich eine stärkere Orientierung am arbeitsmarktnahen SGB-III-Klientel:⁴⁸

»Aus Sicht kritischer Beobachter riskiert dies allerdings eine Engführung des Eingliederungsauftrags der Arbeitsmarktpolitik sowie Nachteile für diejenigen, die die größte Entfernung zum Ersten Arbeitsmarkt aufweisen (vgl. etwa Buestrich/Wohlfahrt 2004 oder Trube 2006). Im Hinblick auf die Differenzierung der Zielgruppen wird überdies eine »Zwei-Klassen-Behandlung« moniert (vgl. Burghardt 2005: 35), die gegenüber der vorher bestehenden institutionellen Trennung von Sozial- und Arbeitsverwaltung nur wenig Fortschritt bringe« (Bode 2011: 325f.)

47 Daher versuchen, aus Sicht des REZ in Regio02, die SGB II-Träger, das Vergaberecht zu umgehen, wählen dabei zertifizierte Bildungsmaßnahmen (FBB) oder Arbeitsgelegenheiten mit Qualifizierungsanteil um kommunale Maßnahmenträger auszulasten. Daneben können Pilotprojekte oder das Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III dazu dienen, neue Elemente auszutesten und das Vergaberecht zu umgehen.

48 Vergleiche Kapitel 5.4.5 Verfestigte Arbeitslosigkeit.

5.4.2.2 Wirtschaftlichkeit und Wettbewerb

Aus Sicht der SGB-II-Träger-Fachkräfte ist beim Maßnahmeneinkauf die wirtschaftlichste Möglichkeit nicht die sinnvollste, wenn Abstriche bei den eingekauften Leistungen gemacht werden müssen. Dabei sind SGB-II-Träger, wie alle öffentlichen Haushalte, zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebotes verpflichtet.

Die Qualitätskontrolle eines Maßnahmenangebotes erfolgt über das schriftlich eingereichte Konzept. Die Bietergebnisse wird in verschiedenen Bereichen ermittelt: fachliche Vorerfahrungen, bisherige Integrationserfolge in den ersten Arbeitsmarkt, Schwierigkeiten die der regionale Einkauf mit diesem Maßnahmenträger hatte (vertragliche Sanktionen, Vertragskündigung etc.), das regionale Netzwerk des Maßnahmenträgers und die Ergebnisse der Teilnehmendenbefragungen. Die durch das REZ kommunizierten Maßgaben zur Angebotsbewertung scheinen dabei nicht allein an der Wirtschaftlichkeit und der Papierlage des Konzeptes ausgerichtet zu sein, wie in Vergabeunterlagen und Gesprächen geäußert, sondern auch Kennzahlen der früheren Zusammenarbeit einzubeziehen. Dennoch entsteht in den Reihen der SGB-II-Träger eher der Eindruck, dass eine vorherige erfolgreiche Zusammenarbeit und Warnungen vor Maßnahmenträgern, die sehr günstig sind und dafür erfahrungsgemäß weniger leistungsfähig sind, nicht in die Bewertung einfließen.

5.4.2.3 Wirtschaftlicher Preisdruck schafft nicht-intendierte Nebeneffekte

Bemängelt wird dementsprechend der hohe Preisdruck bei der Maßnahmenvergabe. Dies nicht nur von Maßnahmenträgern, sondern sehr häufig von den Jobcentern. Gemäß der fachlichen Steuerung (Interview06Regio02) seien nicht die Kosten, sondern das Verhältnis von Preis und Leistung entscheidend, denn die Ausgaben würden erst nach der Orientierung an den höchsten Leistungspunkten in die Prüfung einbezogen. Insofern wird auf das Wettbewerbsprinzip und den Angebotsvergleich weiterer Bieter im Vergabeverfahren verwiesen. In Bezug darauf dürfte einerseits die detaillierte Kenntnis der Zielsetzung und somit der Bemessungsgrundlage ausschlaggebend sein, für die Zufriedenheit der SGB-II-Träger. Allerdings wurde sehr häufig angesprochen, dass der Preis (abstrahierend von Güte und Umfang der Leistungen) das wichtigste Kriterium der REZ sei. Bereits in einer anderen qualitativen Befragung gaben SGB-II-Träger-Beschäftigte dies an (Steinke et al. 2012: 30). Denn wenn das jeweilige Jobcenter die Qualität der sich bewerbenden Träger beurteile, werde der vom Jobcenter favorisierte Träger nicht genommen, wenn er über einem bestimmten Preisniveau liege (so zum Beispiel Interview04Regio04). Hier könnte in der Angebots-

prüfung des REZ ein Interpretationsspielraum vorliegen, der eine Verschiebung zu günstigeren Maßnahmenangeboten bewirkt, um öffentliche Mittel mit größtmöglicher Sparsamkeit zu verwenden. Insbesondere Jobcenter-Fachkräfte unterstellen indessen den Regionalen Einkaufszentren einen kurzfristigen Planungshorizont: Maßnahmen seien häufig zu Lasten von Ausstattung und Gehältern kostengünstiger. Durch niedrig kalkulierte Gehälter seien die vergebenen Anstellungen nur für Berufseinsteiger interessant, die in ein besseres Arbeitsverhältnis wechseln, sobald sich die Option ergebe.⁴⁹ Häufige Personalfluktuationen aufgrund niedriger Bezahlung seien dagegen den Zielen des Jobcenters nicht zuträglich, denn die Maßnahmenqualität leide (besonders deutlich im Interview04-Regio04).

5.4.2.4 Trennung von Einkauf und SGB-II-Träger

Weiter schränkt das Wettbewerbsprinzip die Schaffung und Umsetzung gemeinsamer Maßnahmenkonzeptionen von SGB-II- und Maßnahmenträgern ein. Erschwerend tritt hier die explizite Korruptionsprävention der Regionalen Einkaufszentren hinzu (BA 2010b), die im Beschaffungsprozess von Arbeitsmarktdienstleistungen auf eine konsequente Trennung von Einkauf und Bedarfsträger achtet. Wie in Kapitel 5.4.1 dargestellt, ist gerade für die Aktivierung einer arbeitsmarktfernen und häufig in seinen Bedarfen für die Erwerbsintegration unbekannten Klientel, der Austausch zwischen SGB-II- und Maßnahmenträgern vielfach erwünscht. Dies scheint der zentrale Scheideweg für innovative Elemente in der Maßnahmengestaltung zu sein, denn die Zusammenarbeit muss nicht unbedingt der ungewollten Aufrechterhaltung kommunaler Dienstleistungsgeflechte dienen, sondern kann neben den Standardmaßnahmen stärker die regionalen Bedürfnisse und Gegebenheiten fokussieren. In einem solchen Kontext entstehen nicht-standardisierte Formen, wie die soziale Aktivierung.

5.4.2.5 Zuständigkeiten verschiedener Kostenträger geraten ins Blickfeld

Ausschreibungen über die REZ bieten eine Trennung der Aufgabenbereiche zwischen SGB-II-Trägern und anderen Kostenträgern, die ebenfalls die SGB-II-Klientel betreuen. Zahlreiche SGB-II-Träger-Fachkräfte äußern, dass die heute zur Verfügung stehenden Maßnahmenmittel immer weniger ausreichen, für eine gleichbleibende Qualität und Quantität. Dagegen hätten die in 2005/2006 üppig

49 Rechtlich ist auch ein Ausschluss von Dumpingpreisen geboten (§ 16 Abs. 6 VOL/A 2009).

zur Verfügung stehenden Mittel zu Begehrlichkeiten und einem Rückzug anderer Kostenträger geführt. Dies gelte für die Kommunen mit Leistungen nach dem SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe), SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen), SGB XII (Sozialhilfe), aber auch weitere Kostenträger nach dem SGB V (Gesetzliche Krankenversicherung) und SGB VI (Gesetzliche Rentenversicherung). So wurden in diesen Jahren Maßnahmen »am Rande der Zuständigkeit – nicht der Legalität, aber der Zuständigkeit« (zentraler Projektmanager, Interview03Regio07) gefördert, etwa eine tagessstrukturierende Maßnahme oder teilstationäre Einrichtungen für Suchterkrankte.

»Das sind alles am Rande der Erwerbsfähigkeit operierende Maßnahmen wo man wirklich darüber streiten kann, ist das noch SGB II oder sind da nicht ganz andere Träger zuständig. Wohnungslosen-Projekte haben wir gesagt, wir nehmen was auf, wenn Tingel-Tangel-Brüder, die mal hier in der ARGE sind mal da in der ARGE sind, den wollen wir ein Projekt anbieten, damit sie nicht nur Leistungen abziehen, sondern dann auch erstens mehr Geld haben, aber dann auch dafür Gegenleistung bringen müssen. Wenn man da genau hinguckt kann man da sagen, was ist da psychosoziale Hilfestellung, was ist kommunale Leistungsnotwendigkeit, da müssen wir jetzt seit zwei Jahren viel mehr hingucken.« (Zentraler Projektmanager, Interview03Regio07)

Viele für diese Klientel zuständige Kostenträger müssten sich über Kofinanzierungen zusammenschließen, um niederschwellige Maßnahmen im Rechtsbereich von mehreren Kostenträgern zu verwirklichen.

Darüber hinaus wird angeregt, umfassende Problemlagen der sehr arbeitsmarktfernen Klientel dadurch effektiver zu bearbeiten, dass in den Jobcentern Angebote diverser Kostenträger gebündelt werden, etwa die sogenannten Leistungen Dritter wie Schulden-, Sucht- und psychosoziale Beratung⁵⁰ aber auch Rehabilitation, Berufsberatung, Bewährungshilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Sozialhilfe, Gesetzliche Rentenversicherung, denn »Wir wissen vielfach nichts voneinander.« (Fallmanager, Interview01Regio10). Eine qualitative Studie zu Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt ermittelte, dass zwei Fünftel der SGB-II-Leistungsbeziehenden Kinderbetreuungs-, Ehe-/Beziehungs-, Geld-/Schulden-, Sucht-, psychosoziale und/oder sonstige soziale Probleme haben (Schütz et al. 2011: 314). Um effektiv an eine Beratungsinstanz vermitteln zu können, benötige auch das Fallmanagement Kenntnisse über die Abläufe. So

50 Die Identifizierung von notwendigen kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II ist ebenso Aufgabe der SGB II-Träger-Fachkräfte.

»ist es nicht damit getan, dass ich sage, oh das könnte ein Reha-Problem sein, ich gebe das jetzt schon mal ab und dann sollen die sich darum kümmern. Ich muss schon Vorarbeiten leisten. [...] angefangen von der medizinischen Untersuchung gegebenenfalls ergänzt um eine psychologische Untersuchung und und und.« (Fallmanager, Interview01Regio10)

Die Beschäftigungsförderung hat sich dahingehend verändert, dass soziale Dienstleistungen im Rahmen der Fallbearbeitung und Abstimmungsprozeduren nun signifikant häufiger auftreten (Bode 2011: 319, Hielscher/Ochs 2009, Magnin 2006):

»Ich stelle aber schon seit langer Zeit fest, dass der Ansatz der BA falsch ist. Es geht hier nicht um Integration, es geht zunächst um soziale Begleitung und Entwicklung von Hilfsangeboten. Das heißt ich müsste eigentlich entweder von Haus aus Sozialpädagoge sein oder ich müsste schwerpunktmäßig in dieser Richtung mehr qualifiziert werden, um das zu tun, was ich hier tun muss.« (Fallmanager, Interview01Regio10)

Im Feld findet sich also entweder der Wunsch nach gezielter Schulung oder eine räumliche Bündelung kooperierender Dienste. Diese Aussagen decken sich mit Studienergebnissen zu den Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt, wonach soziale Problemlagen im Beratungsgespräch zwischen SGB-II- und SGB-III-Fachkräften und den Transferleistungsbeziehenden zwar besprochen wurden, aber die Vermittlungs- und Integrationsfachkräfte »nicht immer hinreichend als vorhandene Bedarfe an Unterstützungsleistungen Dritter weiterverarbeitet haben« (Schütz et al. 2011: 323). Dies wird von Schütz et al. und weiteren Studien mit Blick auf die Vermittlungsinteraktion auf professionelle Fehler im Sinne der unterlassenen Nachfragen zu Beratungs- und Unterstützungsbedarfen sowie teilweise auf mangelnde Angebotsstrukturen von Dritten zurückgeführt: Insgesamt gäbe es hier Verbesserungsbedarf für die Beratungsleistungen (Schütz et al. 2011: 323, Tisch, 2010, Baethge-Kinsky et al. 2007).

Zusammenfassend führt die Zusammenarbeit von SGB-II-Trägern und Regionalen Einkaufszentren im Vergabeprozess einerseits zur Unterstützung durch die REZ in einer komplizierten Rechtslandschaft. Andererseits wird der Einkaufsvorgang bürokratisiert und die Flexibilität in der Aktivierung von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen erschwert. Eine Vergabe über das zuständige REZ soll die Effizienz der Beschäftigungsförderung insgesamt erhöhen. Dagegen bedeuten die hiermit verbundenen Zielvorgaben vornehmlich eine Orientierung an der arbeitsmarktnahen SGB-III-Klientel und damit einem kurzfristig effizienten

Vorgehen. Im Sinne des Wirtschaftlichkeits- und Wettbewerbsprinzips handeln REZ und SGB-II-Träger. Allerdings fordern und praktizieren Letztere eine stärkere Berücksichtigung der angebotenen Leistung im Abgleich des Preis-Leistungs-Verhältnisses. Die Trennung des SGB-II-Trägers vom Beschaffungsprozess, als zentrale Maßgabe des REZ, zielt auf eine Korruptionsprävention. Doch eine Kommunikationsmöglichkeit zwischen SGB-II- und Maßnahmenträgern kann innovative Elemente für eine arbeitsmarktferne Klientel flexibel und passgenau gestalten. Ferner konfigurieren Klientel-Zuständigkeiten mehrerer Kosten träger – etwa der Kommunen, der gesetzlichen Rentenversicherung oder der gesetzlichen Krankenversicherung. Diese unterschiedlichen Zuständigkeiten geraten durch die Regionalen Einkaufszentren stärker ins Blickfeld. Zur besseren Betreuung sollten Kooperationen gefördert werden. Bilanzierend wird die Zusammenarbeit mit den Regionalen Einkaufszentren von den Befragten als positiv betrachtet, gerade hinsichtlich der Entlastung in den Vergabeprozessen. Für die Entstehung von niederschwelligen und neuartigen Maßnahmen, die auch sozial aktivieren sollen, können sich die Ausschreibungs- und Vergabemodalitäten jedoch als Innovationssperren erweisen. Insofern ist es umso interessanter, dass die zentrale Steuerung der REZ, in Reaktion auf die von der Basis angefragten niederschwelligen Maßnahmen, im Laufe der Zeit ein institutionalisiertes Instrument für niederschwellige Maßnahmen etablierte.

5.4.3 Begrenzung durch die vermittlungsorientierte Budgetierung

Neben den gesetzlichen Regelungen begrenzt auch die Budgetierung die Schaffung niederschwelliger Maßnahmen. Zwar haben SGB-II-Träger formal Freiheiten und Handlungsspielräume in der Maßnahmenplanung, doch die Mittelfokussierung auf hohe Integrationsquoten kann eine Beschäftigungsförderung von Personen, die weiter vom Arbeitsmarkt entfernt sind, hemmen.

»Das Problem ist, wir haben keine Mittel mehr für diese Leute [dies meint weit vom Arbeitsmarkt entfernte Personen; CF]. [...] das erledigt der Gesetzgeber ganz elegant indem er einfach uns den Hahn zudreht und sagt, natürlich könnt ihr AGH machen, natürlich könnt ihr BEZ-Förderung machen, natürlich könnt ihr 16f machen, ihr müsst nur darauf achten, dass die alle sehr integrativ wirksam sind und ihr die Maßnahmen daraufhin prüft und den Rest könnt ihr ganz alleine machen.« (Zentraler Projektmanager, Interview03-Regio07)

Denn seit 2007 sind die Zielvorgaben enger an Vermittlungserfolge in den ersten Arbeitsmarkt gebunden und beeinflussen damit auch die Verausgabung der Mit-

tel. Hingegen war 2005/06 der Auftrag »den Menschen zu helfen« (zentraler Projektmanager, Interview03Regio07).

»Die Agentur guckt schon ganz genau, ob wir die Mittel vernünftig einsetzen und nach den Zielvorgaben des BMAS und der BA und da gibt es Zielvorgaben, da heißt es Ältere, Jugendliche, arbeitsmarktnahe Geschichten zu machen, das sind die Forderungen, und das sind Zielvorgaben die das BMAS über die BA umsetzt und die bis vor Ort in die einzelnen Agenturen reinkommen und die Agentur, schließt mit uns Zielvereinbarungen ab, mit unserer Geschäftsführung und sagt, ihr wisst ja die Zielvorgaben, so, dann kann sich kein Geschäftsführer leisten, wenn er diese Zielvorgaben nicht verfehlt will, hinzugehen auch das interessiert uns alles gar nicht, wir tun jetzt trotzdem sehr viele Mittel, die notwendig sind, weil 90 Prozent unserer Kunden eben nicht ziernah und integrationsnah sind, einfach für marktfernere Maßnahmen rein. Das ist quasi ausgeschlossen, das ist nicht verboten, das ist das Schöne an dem System. Du verbietest nichts, aber gibst Zielvorgaben so an, dass das andere sich automatisch erledigt.« (Zentraler Projektmanager, Interview03Regio07)

Wenn das gesellschaftspolitische Ziel eine Aktivierung der arbeitsmarktfernen Klientel beinhaltet, so müssten auch in der Durchführung die Weichen für eine kontinuierliche, langfristige Arbeit mit nicht immer unmittelbar messbaren Erfolgen und größerem Zeitaufwand gestellt werden:

»Also steht der Staat vor der Frage, will ich das gesellschaftspolitisch anpacken, mit welchen Mitteln [...] Dieser ganze Krux: Verrechnung passive Leistungen, aktive Leistungen. [...] wenn man hingehet und sagt wir verrechnen eingesparte passive Leistungen durch passiven Leistungsbezug und wandeln die Hälfte um in aktive. Wären Millionen gespart und wir hätten riesen viel Geld für Arbeitsmarktpolitik. Das packt keiner an.« (Zentraler Projektmanager, Interview03Regio07)

Der Beschäftigungszuschuss wäre ein gutes Beispiel für die Verschiebung von passiven auf aktive Leistungen, da während der befristeten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung keine Lebensunterhaltskosten oder ähnliches ausgezahlt wurden. Auch die am Kalenderjahr orientierten Finanzierungszeiträume erweisen sich in der Praxis als negativ, da nicht ausgeschöpfte Mittel eines Haushaltsjahres zu Mittelkürzungen im folgenden Jahr führen. Wenn die Mittel ins nächste Jahr übertragen werden könnten, würden nicht kurzfristig zum Jahresende Maßnahmen aufgelegt werden, um die verbleibenden Gelder auszuschöpfen und Budgetkürzungen zu vermeiden. Überwiegend wurde in den befragten Regionen betont, dass mehr finanzielle Mittel für die Einrichtung niederschwelliger

Maßnahmen notwendig wären. Weiter sei der Handlungsspielraum durch die geringe Bereitstellung der Verpflichtungsermächtigung eingeschränkt (zum Beispiel Interview02Regio04). Eine Verpflichtungsermächtigung ist nach § 75 SGB II notwendig, wenn Maßnahmen den SGB-II-Träger zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren verpflichten und ist dann zulässig, wenn der Haushaltsplan dazu ermächtigt.

Zusammenfassend kann das Maßnahmenbudget nur für eine sehr arbeitsmarktfreie Klientel genutzt werden, wenn das Budget durch die internen Zielvorgaben nicht allein an die arbeitsmarktnahe Klientel gebunden ist.

5.4.4 Die Eingliederungsquote begünstigt arbeitsmarktnahe Maßnahmen

In enger Verbindung zur Budgetierung steht auch die Eingliederungsquote⁵¹ in den ersten Arbeitsmarkt, denn die SGB-II-Träger müssen ihre Mittel vornehmlich für die Erfüllung der Integrationsquoten aufwenden. Über sogenannte Zielvereinbarungen, zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit, im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium, werden die angestrebten Ergebnisse der Leistungserbringung jährlich ausgetauscht (§ 48 Abs. 1 SGB II) und festgeschrieben. Auf lokaler Ebene werden diese durch Zielvereinbarungen zwischen der Trägerversammlung⁵² und den Geschäftsführungen der SGB-II-Träger auf die lokalen SGB-II-Träger übertragen. Hier festgehaltene Eingliederungsquoten sollen die SGB-II-Träger erfüllen und werden als Bemessungsgrundlage für das interne Controlling herangezogen. Eine Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente an der Integrationsquote und das darauf ausgerichtete Controlling befördern dabei einen Creaming-Effekt, was eine Auslese derjenigen Personen bedeutet, die kurzfristig erfolgsversprechend in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können.

»Dann versucht man – weil es werden ja trotzdem immer Integrationen von uns gefordert und ne gewisse Erfüllung der Statistik wird gefordert, da muss man natürlich schauen, dass man die Leute irgendwo unterbringt die a können, b auch wollen, dass man die ir-

51 Die Eingliederungsquote beschreibt den Anteil der Personen, die spätestens sechs Monate nach Maßnahmenende sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind.

52 Die Trägerversammlung besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Agentur für Arbeit und des kommunalen Trägers (nach § 44c SGB II).

gendwo priorisiert anstatt sich mit dem sogenannten, will nicht immer Bodensatz sagen, aber sich da abzuarbeiten, wo uns eigentlich klar ist, dass da eh nichts mehr geht, was unheimlich viel Zeit braucht, die wir eigentlich angesichts der steigenden Fallzahlen, was sich nächstes Jahr nochmal verschärfen wird, so nicht haben.« (persönliche Ansprechpartnerin, Interview02Regio06)

Die vorhandenen Zeit- und Mittelressourcen für die Beratung werden in der Praxis für einen Teil der Klientel verstärkt genutzt und dabei die Personen mit den geringsten Arbeitsmarktchancen im Verhältnis benachteiligt (Baethge-Kinsky et al. 2007: 62f.).

Zwar wird die Qualität laufender Maßnahmen über den Prüfdienst der Bundesagentur in Nürnberg, Prüfungen durch das zuständige REZ sowie die lokalen SGB-II-Träger gemessen. Doch im Feld wurde die Qualitätsmessung über die erreichten Eingliederungsquoten in den ersten Arbeitsmarkt häufiger vorgebracht. Da Maßnahmen Sozialer Aktivierung vordergründig auf eine weit vom Arbeitsmarkt entfernte Klientel zielen und die Arbeitsmarktinintegration eher ein langfristiges Ziel darstellt, ist die Eingliederung in Arbeit nicht unbedingt in der ersten Maßnahme möglich. Deswegen erreichen niederschwellige Maßnahmen strukturell eine schlechtere Qualitätsbewertung, gemessen an den Eingliederungsquoten. Hier wurde bei der Erhebung häufig der Wunsch geäußert, auch andere objektivierbare Daten für die Qualitätsmessung einzubeziehen und inhaltliche Aspekte in den Vordergrund zu stellen. Denn aktuell muss der SGB-II-Träger in seiner Maßnahmenplanung eruieren, ob eine ausreichende Integrationsquote in anderen Maßnahmen erzielt werden kann, um die niedrigen Eingliederungsquoten der niederschweligen Maßnahmen auszugleichen und diese dadurch anbieten zu können.

Als Beispiel für den Umgang mit den Integrationsquoten dient Regio11. Hier sei die regionale Arbeitsmarktlage insofern bedrückend, als Ausbildungsplätze und Stellen in Bäckereien, Metallbetrieben etc. zur Verfügung stehen, doch zu wenige Personen diese Stellen besetzen könnten. Insbesondere junge Erwerbsfähige sind in den vergangenen Jahren abgewandert, da es damals im Landkreis kaum vakante Stellen gab. Wegweisend für die Maßnahmenplanung ist auch im Jobcenter der Regio11 die zentral vorgegebene Eingliederungsquote. Nach Einschätzung der Teamleiterin (Interview03Regio11) seien die zu erfüllenden Quo-

ten nicht realistisch.⁵³ Im Vorjahr wurde die Integrationsquote nicht erreicht, obwohl gezielt auf Maßnahmen zurückgegriffen wurde, die die Integrationsquote vorübergehend verbessern. Wenn ein SGB-II-Träger im Vorjahr eine gute Integrationsquote erreicht hat, wird die anvisierte Quote für das laufende Haushaltsjahr beispielsweise um ein halbes Prozent erhöht. Die Regionaldirektion reagiert darauf mit einer Erhöhung um ein weiteres Prozent. Bei Nicht-Erreichen der Eingliederungsquote werden Erklärungen und Nachweise verlangt, die bei den vorgesetzten Ebenen meist auf Unverständnis stoßen. Dies wird auch von anderen SGB-II-Träger-Fachkräften thematisiert, in aller Deutlichkeit in folgender Sequenz:

»Und dann kommt aus diesem System immer wieder der große Daumen, warum, warum, warum [...] und das funktioniert einfach nicht. [...] Ich habe den Eindruck, dass die Politik über die Regionaldirektion sehr viel stärker in die Fläche runter drückt und da dort häufig Leute sitzen, die nie im Schützengraben gelegen haben, nie Frontkämpfer gewesen sind, wissen die auch gar nicht, wie sich das anfühlt hier immer vor der Front zu stehen.« (Fallmanager, Interview01Regio10)

Auf der anderen Seite betont die Teamleiterin in Regio11 die Notwendigkeit einer Arbeitsmarktintegration, die, wenn nicht lokal, so doch im Bundesgebiet erreicht werden sollte. Dies ist eine klare Vorgabe der Institution, in der sie sich bewegt und obwohl sie in der Interviewpause Kritik an dieser Vorstellung äußert, setzt sie die ›unrealistischen‹ Vorgaben um und hält diese in ihrer Grundintention für zielführend.

Ferner steht die Orientierung an der Integrationsquote auch dem Ziel der Bundesagentur für Arbeit entgegen, »Langzeitbezieher zu aktivieren und deren Integrationschancen zu erhöhen« (BA 2013e: 23).

»Der alte Mechanismus des ›creaming the poor‹, der für die Armutsverwaltung insgesamt (WZB & infas 2005: 188), wie für die Arbeitsvermittlung galt (Eberwein & Tholen 1986: 134 ff., 387 ff.), wird so durch Regime der Aktivierung nicht – wie es möglich wäre und gesetzlich vorgeschrieben ist (§§ 1 Abs. 1 S. 4 SGB II und 1 Abs. 2 und 6-8b SGB III) – beseitigt, sondern verstärkt (Stafford 2002: 57, 66; Dahl & Pedersen 2002: 69, 72).« (Bieback 2009: 202)

⁵³ Das für die Leistungsmessung der Erwerbsintegration auch regionale Rahmenbedingungen einzbezogen werden müssen, wurde bereits von Blien und KollegInnen konstatiert (Blien/Hirschenauer/Kaufmann/Moritz/Vosseler 2011).

So hat die Bildung von Kundensegmenten mit einem daran orientierten Handeln negative Auswirkungen auf den Integrationserfolg, auch da die Segmentierung eine individuelle Wahrnehmung und Betreuung erschwert (Bieback 2009: 202). Ob und inwiefern sich die Qualitätsmessung durch die Einführung einer Aktivierungsquote für Langzeitarbeitslose in der Praxis sowie die weiteren Indikatoren der Verwirklichung der Steuerungsziele ändern wird, liegt außerhalb des Zeithorizontes dieser Studie. Die im Bund-Länder-Ausschuss 2011 verabschiedeten »Gemeinsame(n) Grundlage(n) der Zielsteuerung SGB II« (BA 2013e: 19f.) für SGB-II-Träger, die eine Erweiterung der Steuerungs- und Qualitätsziele vornehmen,⁵⁴ wurden im Erhebungszeitraum noch nicht von den SGB-II-Träger-Beschäftigten thematisiert.

Zusammengefasst befördert eine überwiegend an Integrationsquoten orientierte Beschäftigungsförderung den Creaming-Effekt, indem vor allem arbeitsmarktnahe Personen mit einem geringeren Unterstützungsbedarf beraten und vermittelt werden. Denn Maßnahmen für eine arbeitsmarktferne Klientel haben strukturell schlechtere Integrationsquoten, da hier vielfach nur eine Erwerbsintegration in langfristiger Perspektive möglich ist.

5.4.5 Verfestigte Arbeitslosigkeit: Eine arbeitsmarktferne Klientel

Zwischen den auf Erwerbsintegration ausgerichteten Zielvereinbarungen und den daraus folgenden Parametern für Aktivierungsinstrumente, die eine sehr arbeitsmarktferne Klientel unterstützen sollen, besteht ein Spannungsfeld. In Folge der ausgeweiteten Erwerbsfähigkeitsdefinition sind 2005 mehr als 90 Prozent der ehemaligen Sozialhilfeempfangenden als erwerbsfähig eingestuft worden, was zu einer Ausdehnung der zu aktivierenden Klientel auf fast eine Million führte (Konle-Seidl/Lang 2006: 20). »Der Markt ist erschöpft, so. Die treten dann auch in Konkurrenz ja zu den anderen, die also diese Hemmnisse nicht haben, die aber den gleichen Arbeitsmarkt nachfragen und das ist ein ganz großes Problem dabei.« (Fallmanager, Interview01Regio10) Bezogen auf den SGB-II-Rechtskreis berichten die Befragten in der vorliegenden Studie überwiegend von einer sehr weit vom Arbeitsmarkt entfernten Klientel, mit unterschiedlichsten finanziellen, gesundheitlichen und sozialen Problemlagen. Beschrieben werden Personen mit

⁵⁴ Steuerungsziele sind – neben der Integrationsquote – die Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt, der Bestand an Langzeitleistungsbeziehern sowie Qualitätsziele über einen Index aus der Kundenzufriedenheit und Prozessqualität (BA 2013e: 20).

einer geringen schulischen oder beruflichen Qualifikation, Schulden, Suchtten-
denzen, die psychische und physische Einschränkungen aufweisen und insbe-
sondere in Hilfätigkeiten einsetzbar sind.⁵⁵ Nicht nur dieses Forschungsunter-
fangen, sondern auch weitere wissenschaftliche Arbeiten haben ähnliche Prob-
lemlagen ermittelt (Kaltenborn/Kaps 2013 sowie Henkel et al. 2009: 59ff., Schu-
bert et al. 2013), zudem führen Henkel et al. und Schubert et al. auch psychische
Belastungen wie Angstzustände und Depressionen unter den Leistungsbeziehen-
den an. Eine Teamleiterin aus dem empirischen Material der vorliegenden Stu-
die, charakterisiert SGB-II-Leistungsbeziehende mit psychischen Problemlagen
und sozialen Aktivierungsbedarf wie folgt:

»Wenn ich hier so manche über den Flur schleichen sehe, auch die Leute die besonders
frech sind, das ist nur eine Wand hinter der sie sich verstecken, weil sie Angst haben.
Wenn man die genau anguckt: die zucken so in sich zusammen, die werden so klein mit
Hut. Was einem eigentlich schon wieder leidtun kann.« (Teamleiterin, Interview03-
Regio11)

In eine ähnliche Richtung tendiert eine Forschungsaussage, die besagt, »dass die
Dienstleistungen am Arbeitsmarkt für Menschen erbracht werden, die manchmal
mehr als ein Qualifikations- oder Altersproblem auf dem Arbeitsmarkt haben.«
(Schütz et al. 2011: 307f.). Vermittlungs- und Beratungsfachkräfte zeichnen ins-
gesamt das Bild einer wachsenden Kluft zwischen den Arbeitsmarktanforderun-
gen und der Qualifikation sowie körperlichen Leistungsfähigkeit der Leistungs-
beziehenden (Ames 2008: 29ff., Schubert et al. 2013). Auch in den Erstgesprä-
chen mit als arbeitsmarktfern klassifizierten Leistungsbeziehergruppen, den in-
tegrationsfernen Kunden (IF) und Personen mit festgestelltem Stabilisierungsbe-
darf (IG) werden Themen der Leistungsfähigkeit und Gesundheit anteilig häufi-
ger besprochen, wohingegen Stellensuche-Thematiken mit IG-Personen mit Ab-
stand am wenigsten besprochen wurden (Schütz et al. 2011: 71). Gut jede vierte
Person im SGB-II-Bezug der Schütz et al.-Studie berichtet von eigenen schwie-
ren Krankheiten: einige Transferleistungsbeziehende bekennen sich zu Erfah-

55 Es ist eine deutlich häufigere Nutzung von vermittlungsunterstützenden Leistungen nach §§ 16a ff. SGB II durch Leistungsbeziehende im SGB II-Rechtskreis als im SGB II zu verzeichnen: jede/r Siebte hatte eine Schuldnerberatung, jede/r Sechste eine ärztliche oder psychologische Eignungsbegutachtung und auch Suchtberatung beziehungsweise eine psycho-soziale Beratung wurden in Anspruch genommen (Schütz et al. 2011: 306).

rungen mit Wohnungslosigkeit, Alkohol- und Drogenproblemen sowie Haftstrafen (Schütz et al. 2011: 305).⁵⁶ Ein ähnliches Bild der Problemlagen liefert die »Erhebung von Ansätzen guter Praxis zur Integration Suchterkrankter ins Erwerbsleben im Rahmen des SGB II« (Henkel et al 2009: 59). Daneben ist Schubert et al. zufolge ein Großteil der Erwerbslosen mit teils chronischer psychischer Erkrankung dazu fähig, drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein und entspricht damit der Klientel des SGB-II-Rechtskreises. Doch gleichzeitig begründen psychische Erkrankungen immer häufiger Erwerbsausstiege der gesundheitsbedingten Frühverrentung (Schubert et al. 2013: 79).

»Wir haben nach meiner Erfahrung hier einen Personenkreis der bis zu 60 bis 70 Prozent aus der früheren Sozialhilfe gekommen ist, der eigentlich von Ausnahmen abgesehen nie einen Gedanken an Arbeit verschwenden musste, der Teil der vom alten Arbeitsamt gekommen ist, nämlich die Arbeitslosenhilfe-Personen, das sind ja auch schon zum Teil stark verfestigte Arbeitslosigkeiten gewesen, die sich nicht sehr stark von dieser Personengruppe der früheren Sozialhilfebezieher unterschieden hat und von daher sind Ansätze so wie sie im SGB III definiert sind, als Hilfen nur sehr schwer bis gar nicht brauchbar« (Fallmanager, Interview01Regio10).

Insgesamt zeigt sich eine Orientierung der beschäftigungsfördernden Instrumente im SGB II an dem SGB III. Dies wird auch an dem § 16 Abs. 1 SGB II deutlich, der auf die Eingliederungsleistungen im SGB III verweist, die in der Maßnahmenausgestaltung auch für SGB-II-Leistungsbeziehende verwendet werden können und sollen. »Das SGB III ist letztendlich die Bibel für die Arbeitsförderung.« (Produktbetreuerin, Interview06Regio02). Darüber hinaus werden jedoch auch SGB-II-spezifische Beschäftigungsförderungen wie die AGH nach § 16d SGB II ermöglicht. Durch den Verweis der Beschäftigungsförderung auf die Instrumente im SGB III ergeben sich nach Aussage der Produktbetreuerin keine negativen Folgen hinsichtlich des Handlungsspielraums oder der Finanzierungsoptionen (Interview06Regio02). Allerdings wird seitens der SGB-II-Träger-Fachkräfte deutlich, dass damit auch die Zielvorgaben und Handlungsorientierungen aus dem SGB III auf die SGB-II-Klientel übertragen werden:

56 Knapp jede fünfte Person berichtet über weitere Faktoren, die die Erwerbsaufnahme behindern: Familien- beziehungsweise Partnerschaftsprobleme, Geld- und Schuldenproblematiken sowie schwere Erkrankungen naher Familienangehöriger (Schütz et al. 2011: 305).

»Denn das Regelwerk [des SGB II; CF] und da würde ich also auch Kritikern der BA recht geben, hängt immer noch sehr lastig an SGB-III-Kunden dran, man sieht das auch an der Zielvorgabe, alles integrationsnah, möglichst kurze Förderdauer, möglichst viele Menschen mit wenig Geld in eine Integration zu führen. Das passt aber nur teilweise auf unseren Kundenbereich.« (Zentraler Projektmanager, Interview03Regio07)

Zwar sei eine hohe Integrationsquote im SGB II bei entsprechender Konjunktur und dem Vorhandensein marktnaher Personen in der zu aktivierenden Klientel möglich, doch gerade die letztere Randbedingung sei primär im SGB III vorzufinden. Für den SGB II-Bereich werden daher auch längere Maßnahmen benötigt (über neun bis zwölf Monate), für die sich die Maßnahmenplanung rechtfertigen müsse, da die Arbeitsmarktintegration auf kurze Maßnahmenverweildauern ausgelegt ist. Doch dies sei notwendig,

»weil die Leute, die hole ich ganz von unten ab und die möchte ich in einer Maßnahme durchführen, wegen der Kontinuität und nicht in sechs verschiedenen und mich nicht immer wieder rechtfertigen, dass das jedes Mal eine höhere Maßnahme ist, weil der muss ja in drei Monaten weitergekommen sein, wenn nicht, hat irgendeiner einen Fehler gemacht. Da hat keiner einen Fehler gemacht, das ist nämlich die Zeitdauer, die dafür da ist um das vernünftig durchzuführen.« (Zentraler Projektmanager, Interview03Regio07)

Insofern sind die Finanzierungsbedingungen sowie eine auf das marktnahe SGB-III-Klientel ausgerichtete Qualitätssicherung die handlungseinschränkenden Komponenten, durch die die Anbindung der Arbeitsmarktinstrumente des SGB II⁵⁷ an das SGB III für die Arbeitsvermittlung und Fallmanagement in den SGB-II-Trägern teilweise problematisch ist. Schöning stellt fest, dass ein durch die Aktivierungspolitik gestiegener Rechtfertigungsdruck als langfristig-konzeptionelles Phänomen besteht und diese Politik auch eine monetäre Bewertung der Ergebnisse Sozialer Arbeit einfordert (Schöning 2006: 34). Demgemäß wurden 2012 zunehmend Instrumente mit arbeitsmarktnäheren Ausrichtungen durch die Jobcenter eingesetzt (BA 2013e: 17). Die stark an Integrationszahlen gemessene Qualitätssicherung beeinträchtigt daher den Einkauf von arbeitsmarktfernen Maßnahmen und unterläuft so eine nachhaltige Aktivierung Langzeitarbeitsloser:

57 Das SGB II ist durch den § 16 SGB II an das SGB III gebunden, indem es erwerbsfähigen Hilfesuchenden den Zugang zu einem Großteil der SGB III-Instrumente als Ermessensleistungen ohne Rechtsanspruch eröffnet.

»man muss uns mehr Zeit zum Atmen geben und darf nicht mit Qualitätsmanagement und Controlling zu sehr hinterher sein, in einer sehr kurzen Zeit Erfolge zu dokumentieren, sondern einfach Lust zu geben mit den Leuten zu arbeiten und unsere Kunden, die interessiert keine Statistik und auch kein Controlling, denen die Zeit zu geben das vernünftig zu machen. Das bekommen wir hin, aber es ist schwer und wir bekommen es in zunehmenden Maße nicht mehr hin, weil uns die Mittel fehlen.« (Zentraler Projektmanager, Interview06Regio10)

Die durch institutionelle Barrieren bedingte, geringe Nutzung von niederschwelligen Maßnahmen dürfte auch in einem Zusammenhang stehen, mit der Dienstleistungsundersorgung der SGB-II-Leistungsbeziehenden, die den höchsten Unterstützungs- und Beratungsbedarf haben. Allerdings stellt eine wissenschaftliche Untersuchung überzeugend dar, dass gerade der arbeitsmarktfesten Klientel eine niedrigere Beratungszeit und Maßnahmenfrequenz zukommt, was wiederum auf die Kundendifferenzierung zurückgeführt werden kann (Behrend 2007). Die Förderung der sozialen Aktivierung hat das Potential, dem von Baethge-Kinsky et al. konstatierten Umstand entgegenzuwirken, dass sich der Zeit- und Mitteleinsatz in der Vermittlungspraxis zu Gunsten der arbeitsmarktnahen und zu Lasten der arbeitsmarktfesten Klientel verteilt (Baethge-Kinsky et al. 2007: 62f.). Insofern wünschen sich die SGB-II-Träger-Fachkräfte, dass die politisch motivierten BA-Zielvorgaben langfristiger ausgelegt werden, denn eine kurzfristige Steuerung führt auch im Fallmanagement zu Verwirrung, da bewährte Projekte aufgrund neuer Zielsetzungen und Mittelkürzungen nicht weitergeführt werden könnten:

»Wir haben auch Handlungsspielräume, [...] wir haben Gesetzesvorgaben, die wir nutzen können, wir haben alles, aber wir brauchen eine langatmigere Politik, keine ständigen Veränderungen, keine immer neuen Projektorientierungen, nicht immer neue Zielvorgaben, die sich immer wieder ändern, sondern wir brauchen eine Langfristigkeit in der Arbeitsmarktpolitik und man muss den Leuten vor Ort einfach die Zeit geben.« (Zentraler Projektmanager, Interview03Regio07)

Dem stehen andere Entwicklungen angeblich entgegen: Eine Bürokratisierung der Regionalen Einkaufszentren und die stärkere Orientierung an der Integrationsquote sei insbesondere in den vergangenen Jahren spürbar:

»Mittlerweile hat sich die Schraube genau anders herum gedreht und ich habe den Eindruck die Politik geht jetzt und sagt, das Fass, dass wir da aufgemacht haben im SGB II, das hätten wir eigentlich gar nicht aufmachen sollen, jetzt sind wir irgendwo bis an den

Grund rangelkommen und fischen da unten im Trüben rum und merken wie schwierig das ist und mit wie viel Geldmitteln wir da reinbuttern, bis wir die Leute auffangen müssen, da machen wir das Fass besser wieder zu und schöpfen da oben das einigermaßen Frischwasser ab und unten, das bleibt drin. Damit ist das SGB II aber aus meiner Sicht ad absurdum geführt, denn dann hätte man auch die alten Systeme belassen können SGB III und SGB XII, mit Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe.« (Zentraler Projektmanager, Interview03-Regio07)

Zusammengefasst kommt die Praxis der Arbeitsverwaltung mit einer sehr arbeitsmarktfernen Klientel in Kontakt, die es gemäß Aktivierungsdiskurs zu aktivieren gilt. Diese Klientel ist zwar durch physische, psychische, soziale und finanzielle Problemlagen geprägt, doch eine berufliche Leistungsfähigkeit von drei stündiger Arbeit täglich, kann diese Klientel erbringen. Gleichzeitig erweitern sich Arbeitsmarktinstrumente, die kurzfristig in Erwerbstätigkeit integrieren möchten, als unpassend für diese Personen. So ist es bedeutsam, politisch zu definieren, ob sich die Aktivierung auf alle erwerbsfähigen Sozialleistungsbeziehenden erstrecken soll und welche Maßnahmeninstrumente für die sehr arbeitsferne Klientel eingesetzt werden sollen. Dementsprechend ist die Wirksamkeit der Instrumente von Bedeutung, jedoch vor allem die Aufnahme dieser Zieldefinition in die Zielvereinbarungen, eine entsprechende Mittelausstattung sowie eine Berücksichtigung im Controlling.

5.4.6 Bottom-up-Entwicklung Sozialer Aktivierung versus Top-down-Steuerung der Beschäftigungsförderung

Seit 2004 wird die Arbeitsverwaltung in Deutschland im Rahmen einer wirkungsorientierten Zielsteuerung reguliert, das heißt einerseits über die gesetzlichen Grundlagen im Zweiten und Dritten Sozialgesetzbuch sowie andererseits über innerinstitutionelle Zieldefinitionen (*Zielvereinbarungen*), deren Einhaltung über das Controlling geprüft wird. Die Top-down-Steuerung vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Bundesagentur für Arbeit bis hin zu den örtlichen SGB-II-Trägern setzt besonders auf die arbeitsmarktnahen Instrumente der Erwerbsintegration. Denn die Rahmenbedingungen erschweren die Implementierung von Maßnahmen für sehr arbeitsmarktferne Personen. Dennoch waren im Sample dieser Studie zahlreiche Geschäftsführungen und Teamleitungen von SGB-II-Trägern von der Notwendigkeit geeigneter niederschwelliger Maßnahmen für eine spezifische Klientel im SGB II überzeugt. So konnten in offe-

nen Maßnahmenformen⁵⁸ bereits Maßnahmen Sozialer Aktivierung trotz hinderlichen Rahmenbedingungen durchgeführt werden. Wobei den übergeordneten Instanzen eine zumindest tolerierende Rolle zukommt. Doch die Entstehungs geschichte des Aktivcenters⁵⁹ zeigt, dass zahlreiche Maßnahmen trotz guter Zusammenarbeit mit den zuständigen REZ erst mit der Schaffung des Aktivcenters nach § 46 SGB III im Jahr 2010 realisiert werden konnten.

Die Bundesagentur für Arbeit zeichnet sich durch eine sehr ausgeprägte Top-down-Steuerung aus, in der zentrale Vorgaben über standardisierte Verfahren und Zielvorgaben ausgegeben und in einer Qualitätssicherung deren Einbringung abgesichert wird. Zwar ist formal eine Konditionalsteuerung erreicht, da sich die einzelnen Jobcenter an individuellen Zieldefinitionen ausrichten müssen, doch werden diese meist über quantifizierbare Eingliederungsquoten und nicht qualitative Zieldefinitionen erreicht, anhand derer die Qualität von niederschwelligen Maßnahmen, die sozial aktivieren sollen, bemessen werden könnten. Denn die zentrale Steuerung der Bundesagentur für Arbeit und deren auf eine marktnahe SGB-III-Klientel ausgerichteten Vorgaben in der Maßnahmengestaltung schränken die Jobcenter in der Gestaltungsfreiheit und Zielausrichtung auf Langzeitarbeitslose und somit deren Vermittlungserfolg ein. So sind Fachkräfte in der Vermittlungsberatung überwiegend institutionell gebunden, unterliegen also rechtlichen, organisatorischen und auch zeitlichen Grenzen, so dass ihr Handlungsräum in Vielem vorstrukturiert ist (Schütz et al. 2011: 316).

Ein denkbarer Schritt zur Ausweitung innovativer Elemente, die durch die Praxis der Vermittlungs- und Fallmanagement-Fachkräfte geschaffen werden könnten, wären erweiterte Handlungsspielräume in der Vermittlungspraxis. Ein solches Vorgehen wird auch in dieser Studie von einem Fallmanager gewünscht, der in der Vergangenheit als Arbeitsberater über ein bestimmtes Maßnahmen budget aus dem Eingliederungshaushalt für Bildungsmaßnahmen verfügte (Interview01Regio10). Ein solches Instrumentarium wurde bereits geschaffen mit dem Vermittlungsbudget nach § 45 SGB III, § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III, das den lokalen SGB-II-Trägern mehr Entscheidungsspielräume verleiht, um nicht nur standardisierte Förderleistungen zu vergeben (Steinke et al. 2012: 8). Das Vermittlungsbudget wurde jedoch kaum abgerufen und stattdessen formalisiert nach »ermessenslenkenden Weisungen« eingesetzt, an denen sich

58 Dargestellt im Kapitel 5.2 Rechtlicher und finanzieller Rahmen für die Schaffung sozial aktivierender Maßnahmen.

59 Dargestellt im Kapitel 5.3 Das Aktivcenter: Professionalisierung und Zeichen einer Bottom-up-Entwicklung.

die Geschäftsführungen der Agenturen für Arbeit und SGB-II-Träger orientierten (Steinke et al. 2012). Folglich hemmt insbesondere die Top-down-Kultur innovierende Elemente in ihrer Realisierung. Weiterhin weichen die umsetzenden AkteurInnen von den institutionellen Vorgaben in ihren Handlungen ab: Dies mag durchaus im Eigeninteresse liegen, aber auch im Interesse der Leistungsbeziehenden (Schütz et al. 2011: 316). Darin bestätigen die Befunde die Untersuchung zur Street-level-Bürokratie: Markant ist die hohe Einzelfallorientierung der Vermittlungsfachkräfte verbunden mit der Bereitschaft, gesetzliche und institutionelle Vorgaben auch pragmatisch zu nutzen, um auf individuelle Problemlagen flexibel reagieren zu können (Schütz et al. 2011: 316).

Insgesamt wurden im Kapitel 5.4 Spannungsfelder in der Arbeitsverwaltung aufgezeigt, die durch das Zusammentreffen der niederschwelligen Klientel mit den Prämissen des stark arbeitsmarktorientierten Aktivierungsdiskurses entstehen. So ist es für SGB-II-Träger notwendig, zwischen dem Aktivierungsprinzip und der Rechtskonformität abzuwählen, wenn passgenaue und flexible Instrumente für eine sehr arbeitsmarktferne oder nahezu unbekannte Klientel geschaffen werden. Den Vergabeprozess über die Regionalen Einkaufszentren durchzuführen, bedeutet einerseits eine Unterstützung im komplexen Rechtsfeld. Andererseits werden die Instrumente dann an einer zeitnahen Erwerbsintegration ausgerichtet, die eher bei einer arbeitsmarktnahen Klientel realisierbar ist. Erschwerend für die Anwendung innovativer Maßnahmeninstrumente (für eine arbeitsmarktferne Klientel) ist ein Budget, das durch interne Zielvorgaben an die arbeitsmarktnahe Klientel gebunden ist. Somit befördert eine überwiegend an Integrationsquoten orientierte Arbeitsverwaltung, dass arbeitsmarktnahe Personen bevorzugt betreut werden. Während arbeitsmarktferne Personen durch die Aussicht auf eine umgänglich scheinende schlechtere Integrationsquote weniger intensiv betreut werden.

So wird deutlich, dass SGB-II- und Maßnahmenträger mit einer teilweise sehr arbeitsmarktfernen Klientel in Kontakt treten. Diese gilt trotz vielfältiger Problemlagen jedoch als dazu fähig, mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig und integrationsfähig zu sein. Die SGB-II- und Maßnahmenträger-Fachkräfte dieser Studie berichten allerdings, dass arbeitsmarktnahe Beschäftigungsförderungsansätze für diese arbeitsmarktferne Klientel nicht geeignet sind. Vielmehr wird eine langfristige arbeitsmarktpolitische Definition gefordert, die expliziert, inwiefern eine arbeitsmarktferne Klientel aktiviert werden soll. Dementsprechend wird vielfach formuliert die Zielvereinbarungen (von dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales bis hin zu den SGB-II-Trägern), die Kernpunkte des Controllings sowie die Budgetierung an diese Definition anzupassen.

Seit 2004 reguliert die wirkungsorientierte Steuerung top-down, vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, über die Bundesagentur für Arbeit bis hin zu den SGB-II-Trägern. Es dominieren auf zeitnahe Erwerbsintegration zielende Instrumente und entsprechende Eckpunkte der Qualitätssicherung. Dennoch konnten sich bottom-up Maßnahmen Sozialer Aktivierung etablieren. Die zunächst in offenen Maßnahmenformen angelegten Maßnahmenelemente, konnten ab 2010 in einem standardisierten und erleichterten Verfahren als Aktivcenter beschafft werden. Die Entstehung des Aktivcenters weist auf die Bedeutung der arbeitsmarktfernen Klientel hin. Die Praxis der Arbeitsverwaltung hat das hierarchisch darüberstehende Aktivierungskonzept dahingehend erweitert, was in den nachfolgenden Ausführungen zu zeigen sein wird.

5.5 »WIR MÜSSEN AN DIE PERSÖNLICHKEIT HERAN«: MASSNAHMENFUNKTIONEN

»Da haben wir erkannt, eine AGH löst die Probleme nicht, sondern wir müssen an die Persönlichkeit heran und nicht an das Berufsfeld« (Interview03Regio07). Mit dieser Aussage stellt der zentrale Projektmanager eines SGB-II-Trägers heraus, dass soziale Aktivierung wesentlich mehr umfasst als eine Erwerbsintegration. Um im Rahmen der unter den Leitlinien des Aktivierungsdiskurses wirkenden Beschäftigungsförderung eine besondere Form niederschwelliger Maßnahmen für meist langzeitarbeitslose Personen mit Problemlagen – die Maßnahmen Sozialer Aktivierung – zu beschreiben, wurde aufgezeigt, dass insbesondere die Nachfrage durch die lokalen SGB-II-Träger-Fachkräfte und deren Wunsch, nicht nur arbeitsmarktnahe Personen zu vermitteln, sondern insbesondere arbeitsmarktferne erwerbslose Leistungsbeziehende anzusprechen, dazu führte, dass trotz innovationshemmender Rahmenbedingungen die neue Maßnahmenform bottom-up entstand. Die Maßnahmen erfüllen Funktionen, die über die bloße Ansprache und Hinführung zum Arbeitsmarkt hinausweisen. Diese Funktionen werden auf drei verschiedenen Ebenen rekonstruiert: 1.) wird die Ebene der *institutionenspezifischen Funktionen* dargestellt, die sich aus den Organisationszielen und –strukturen der Bundesagentur für Arbeit, der SGB-II- und Maßnahmenträger ergibt (Kapitel 5.5.1). Anschließend werden 2.) Typen der Aktivierung rekonstruiert, um die je spezifische Aktivierungsform der Maßnahmen Sozialer Aktivierung abzubilden. Mit diesen Typen gehen jeweils besondere soziale Integrationsformen einher. Somit erfüllen Maßnahmen Sozialer Aktivierung auch unterschiedliche *soziale Funktionen* (Kapitel 5.5.2). Diese Funktionen können einerseits alltagsstabilisierend, persönlichkeits- oder sozialkompetenz-

fördernd gestaltet sein. Sie können jedoch auch sehr niederschwellig Arbeitstugenden und -strukturen sowie den Kontakt zur Arbeitsverwaltung für eine sehr arbeitsmarktferne Klientel befördern. Diese Funktionen müssen sich nicht mit den Leitlinien des Aktivierungsdiskurses und den Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit oder den Funktionen für die Maßnahmenteilnehmenden decken, denn die Beschaffung erfolgt in Kontexten, die mehrere Interpretations- und Handlungsspielräume eröffnen. Daher werden in diesem Kapitel die Funktionstypen untereinander verglichen und auf den Aktivierungsdiskurs rückbezogen. In toto wird der Aktivierungsbegriff um die *soziale Aktivierung* erweitert, die Problemlagen einer sehr arbeitsmarktfernen Klientel wahrnimmt und diesen über Unterstützungsangebote entgegenwirken will. Maßnahmen Sozialer Aktivierung werden dabei auch selbst als Integrationselement wahrgenommen. So nehmen die Maßnahmen insgesamt übergeordnete *sozialstaatliche Funktionen* ein, die unter den Begriffen Ganzheitlichkeit, Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und Dekomodifizierung gefasst werden (Kapitel 5.5.3).

5.5.1 Institutionenspezifische Funktionen

5.5.1.1 Funktionen für die Bundesagentur für Arbeit

Für die Bundesagentur für Arbeit haben Maßnahmen Sozialer Aktivierung insbesondere eine *Clearing-Funktion*, denn hier kann eruiert werden, ob Personen, die aktuell in der Arbeitsverwaltung betreut werden, wirklich erwerbsfähig sind oder in anderen Rechtsbereichen stehen müssten. Weiter ist insbesondere durch die Etablierung des Instruments Aktivcenter die sichtbare Möglichkeit gegeben, eine sehr arbeitsmarktferne Klientel zu aktivieren und die Beschäftigungsfähigkeit zu fördern, statt sie im, durch den Aktivierungsdiskurs negativ konnotierten, Passivleistungsbezug zu belassen. Über Maßnahmenketten oder zeitlich umfangreichere Maßnahmen entstehe eine Perspektive auf eine Erwerbstätigkeitsaufnahme für diese Klientel. Eine auch durch schrittweise und letztlich strikte Sanktionen nicht erreichbare Zielgruppe kann durch Maßnahmen Sozialer Aktivierung erreicht und zur Maßnahmenteilnahme motiviert werden. Dabei wird speziell arbeitsmarktfernen Jugendlichen in Maßnahmen, die Sport- und Kreativangebote mit Bildungsanteilen kombinieren, eine besonders hohe Motivation und eine höhere Erwerbsintegrationsquote zugeschrieben.

5.5.1.2 Funktionen für den SGB-II-Träger

Die *Clearing-Funktion* der Maßnahmen Sozialer Aktivierung ist ebenfalls für die SGB-II-Träger von Bedeutung: Denn Maßnahmenträger-Fachkräfte nehmen sich hier intensiv einer schwer erreichbaren Klientel an und klären, ob die Maßnah-

menteilnehmenden überhaupt dem Rechtskreis des SGB II zugehören oder ob sie eine Therapie, Rehabilitation oder Verrentung anstreben sollten. Damit scheiden sie kurz- oder langfristig aus der zu aktivierenden Klientel aus. Auch wenn kurzfristig keine hohen Erwerbsintegrationen (im Sinne des Controlling) durch Maßnahmen Sozialer Aktivierung erzielt werden, so wird doch eine *Aktivierung* über Kontaktaufnahmen erfasst sowie Kennzahlen für Maßnahmenabbrüche respektive Absenzen vermindert. Darüber hinaus wird insbesondere von den Fachkräften, die direkt mit den SGB-II-Leistungsempfangenden in Kontakt stehen, vorgebracht, dass durch Maßnahmen Sozialer Aktivierung für eine sehr arbeitsmarktferne Klientel das langfristige Ziel einer Erwerbstätigkeit erreichbar wird, indem die Beschäftigungsfähigkeit gefördert wird. Dafür sollten jedoch stärker an der arbeitsmarktfernen Klientel orientierte Organisationsstrukturen aufgebaut werden, wie beispielweise die Bündelung mehrerer Angebote um eine Zielgruppe unter dem Dach eines SGB-II-Trägers. In Regio06 können zum Beispiel von Wohnungslosen die Themen Wohnen, Betreuung, SGB-II-Leistungen und Wirtschaftliche Hilfen (SGB XII) in einem Haus geklärt werden, da dort verschiedene Institutionen vertreten sind. Die durch die Wohnungslosigkeit schwer zu kontaktierende Klientel kann so beim ersten Behördengang die weiteren Schritte der Leistungsbeantragung und Förderung gemeinsam erledigen. Wenn die zuständigen Behörden nicht in einem Haus versammelt sind, können Maßnahmen Sozialer Aktivierung vielfach die Funktion erfüllen, ein *soziales Netzwerk* um die Teilnehmenden aufzubauen und die Bearbeitung von Problemlagen zu beginnen. So sollen häufig die Maßnahmenträger eine Vernetzung der sozialen und gesundheitlichen Integrationshilfen gewährleisten (Jobcenter, Gesundheits- und Jugendamt, Krankenversicherung, Schuldnerberatung etc.) und auf eine psychosoziale Stabilisierung der Maßnahmenteilnehmenden hinwirken. Häufig fungiert der Maßnahmenträger hier sogar nicht nur als Netzwerkelement, sondern als Mittler zwischen den Institutionen: Vorausgesetzt, es gelingt einem Maßnahmenträger Drittmittel einzuhören, können Angebote, die nicht im Aufgabenbereich des SGB II liegen, jedoch die SGB-II-Klientel betreffen, mitfinanziert werden. Dies ermöglicht eine Kooperation von verschiedenen Institutionen rund um die arbeitsmarktferne SGB-II-Klientel, in der der Maßnahmenträger die Kooperation organisiert und mitgestaltet. Die SGB-II-Träger selbst sind derzeit überwiegend nicht darauf ausgerichtet, solche Kooperationsstrukturen in Eigenregie aufzubauen und vorzuhalten. Desgleichen ist es für die VertreterInnen der SGB-II-Träger deutlich schwieriger, eine Vertrauens- und Kommunikationsbasis herzustellen, als für die des Maßnahmenträgers. So nehmen Maßnahmenträger hier eine Mittlerrolle zwischen dem SGB-II-Träger und dem SGB-II-Leistungsempfangenden ein.

»ARGE wird in erster Linie als Druck empfunden, ARGE ist diejenigen, die sagen, die machen mir Auflagen, da habe ich Druck, da muss ich das und das machen und mit der Haltung gehen natürlich auch die Klienten zur ARGE und wenn nicht nur dieses Fordern im Vordergrund stehen würde, sondern diese Förderkomponente auch spürbarer wäre, ich könnte mir schon vorstellen, aber das ist ein längerer Prozess. Also dieses Image wieder abzubauen ist sicherlich nicht einfach und das geht nicht in zwei Wochen.« (Leiterin eines Sozialpsychiatrischen Dienstes, Interview05Regio02)

So dienen Maßnahmen Sozialer Aktivierung auch der Herstellung einer *Kommunikationsbasis* für sensible Themen und für schwer erreichbare Gruppen im SGB-II-Träger. Damit kann zum Teil erst die arbeitsverwaltende Bearbeitung einer zuvor bei Vorladung nicht erschienenen Klientel erreicht werden. Weiter führen Maßnahmen Sozialer Aktivierung *erweiterte Lernformen* ein, etwa über sportliche Betätigung. Manche Maßnahmenträger machen die in Sporteinheiten erlernten sozialen und personalen Kompetenzen für einen Eintritt in das Erwerbsleben verantwortlich. Hier werden nicht nur auf körperlichen und geistigen Ebenen Lernziele gesetzt, sondern auch Frontalvorträge durch Lernen in Gruppenkonzepten und zum Teil aus der Peer-Gruppe heraus ergänzt oder sogar ersetzt. Letztlich haben die Maßnahmen damit einen auf mentaler und körperlicher Ebene disziplinierenden Charakter. Daneben können Maßnahmen Sozialer Aktivierung als Durchführung einer *Gegenleistung für die SGB-II-Leistungen* dienen, die im Aktivierungsdiskurs als notwendig hervorgehoben wird. Teilnehmende, die sich in solchen Maßnahmen im Sinne der Arbeitsverwaltung einbringen, können dann auch in der institutionsinternen Personenklassifikation aufsteigen. Zudem verbinden viele Fachkräfte aus der täglichen Interaktion mit den sehr arbeitsmarktfernen SGB-II-Leistungsbeziehenden auch ein *Unterstützungsanliegen*. Maßnahmen Sozialer Aktivierung sind dabei ein geeignetes Instrument, um Personen Unterstützungsangebote zu unterbreiten, die ihre Lebenssituation ändern möchten, sich jedoch nicht selbst helfen können. Insofern sind Maßnahmen Sozialer Aktivierung auch *sozialpolitisch als Chance für und Schnittstelle* zu Personen zu sehen, die von anderen sozialstaatlichen Institutionen nicht erreicht werden. Durch die finanzielle Abhängigkeit kommen in die SGB-II-Träger auch Menschen, die Hilfe benötigen würden und zum Beispiel nicht freiwillig den Sozialpsychiatrischen Dienst aufsuchen:

»und zur ARGE kommen alle, also das ist so das, wo ich so denke, also im Grunde genommen ist das die Stelle, die unheimlich viel mitkriegt, also die kriegen Klienten zu sehen, die wir nie zu Gesicht bekommen, weil die zu uns nämlich gar nicht erst kommen,

weil die überhaupt nicht auf die Idee kommen, dass sie da vielleicht auch einmal hingehen sollten.« (Leiterin eines Sozialpsychiatrischen Dienstes, Interview05Regio02)

5.5.1.3 Funktionen für den Maßnahmenträger

Beschäftigungsförderungen dienen neben der Arbeitsmarkt- und Sozialintegration häufig auch dem *Erwerb von Eigenmitteln* für die Maßnahmenträger (Sowa et al. 2012, Bode 2011). Maßnahmen Sozialer Aktivierung werden über eine große Bandbreite von Finanzierungsoptionen umgesetzt.⁶⁰ Für Maßnahmenträger ist hier einerseits relevant, dass *zusätzliche Mittelgeber* zu den regionalen Jobcentern hinzutreten können. Zum Beispiel geben der Europäische Sozialfond oder das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Mittel aus dem Pakt 50plus. Die Ausschreibungen unterschiedlicher Institutionen erhöhen die Bandbreite möglicher Maßnahmen, um die einzelne Maßnahmenträger konkurrieren. Daneben kann die Verbindung aus mehreren Drittmittelprojekten auch eine Vielfalt des Angebots herstellen, die für die SGB-II-Träger und ihre Klientel relevant ist. Ein Beispiel wäre hier das sozialarbeiterische Rahmenprogramm der kurzfristigen Wohnungslosenunterkunft und der Bildungs- sowie Ferienreisen in dem christlichen Maßnahmenträger in Regio04, das nicht durch den Eingliederungstitel des SGB II oder sonstige Beschäftigungsförderungsprogramme finanziert werden könnte.⁶¹ Solche Angebote gehören nicht zu dem eigentlichen Portfolio des SGB II, sind jedoch für die Betreuung der sehr arbeitsmarktfreien Klientel relevant, da die Betreuungsleistung umfassender gestaltet werden kann. Wenn diese Angebotsvielfalt den Fachkräften des SGB-II-Trägers bekannt ist, wird ein solch vielseitiger Maßnahmenträger *attraktiver*, in der Vergabefrage weiterer Maßnahmen Sozialer Aktivierung. Auch die von Maßnahmenträger-Fachkräften diagnostizierte *motivationssteigernde Wirkung* für die Maßnahmenteilnehmenden ist nicht unerheblich für den Maßnahmenträger, denn geringere Abbruchquoten und mehr erfolgreich abgeschlossene Maßnahmenteilnahmen bringen eine höhere Bewertung im Controlling. Darüber hinaus sind auch die *internen Verwaltungsabläufe* entlastet, wenn die zugewiesenen Personen durchgehend an der Maßnahme teilnehmen. Hinzu tritt, dass einmal genutzte Ressourcen und Fachkräfte gerne weiter eingesetzt werden, um eine *genügende Auslastung* zu generieren. Ein Beispiel wären hier die Räumlichkeiten und Ressourcen für

60 Vergleiche Kapitel 5.2.3 Rechtliche Realisierungsform und lokale Umsetzungen der Maßnahmen Sozialer Aktivierung.

61 Vergleiche Kapitel 5.1.3 Fallbeispiel einer Maßnahme zum Heranführen an geordnete Familienstrukturen und –prozesse.

Sportangebote eines Bildungsträgers in Regio02,⁶² der im Rahmen der Beantragung weiterer Maßnahmen, die Elemente einer laufenden Maßnahme Sozialer Aktivierung mit einbezog, um diese weiter auszubauen respektive fortführen zu können. Auch führt der den Maßnahmen Sozialer Aktivierung inhärente Ansatz, hin zu einer mittel- bis langfristigen Perspektive bei der Erwerbsintegration dazu, dass Maßnahmensträger so selbst *langfristiger planen*, Ressourcen nutzen und Personal beschäftigen können. Diese betriebswirtschaftlichen, aber teilweise auch sozialpädagogischen Effekte zeichnen sowohl Maßnahmen Sozialer Aktivierung, als auch alle mittel- bis langfristigen Maßnahmen aus. Daneben kann die Aufnahme von Maßnahmen Sozialer Aktivierung in das Portfolio der Maßnahmensträger eine Nischenposition bieten, in der sie *Konkurrenzvorteile* erwerben. Allerdings äußern Maßnahmensträger-Fachkräfte durchaus auch ein Interesse, an der *intensiveren Unterstützung einer arbeitsmarktfernen Klientel* und einer Orientierung in diesen Maßnahmen an der Vermittlung von Grundkompetenzen, um Personen weiter zu fördern, die in anderen Maßnahmen bereits ausgeschieden wären. Ferner ist zu berücksichtigen, dass Maßnahmensträger aus bisweilen sehr unterschiedlichen Organisationskulturen entstanden. Variierende Organisationskulturen, etwa von rein gewerblichen Bildungsträgern, kommunalen Maßnahmensträgern oder Maßnahmensträgern in klassischen Sozialorganisationen finden sich nicht nur im organisationalen Selbstverständnis wieder. So bietet die Erhebung ein Bild, in dem sich zahlreiche Maßnahmensträger gezielt aus ihrem Selbstverständnis heraus den Maßnahmen Sozialer Aktivierung öffnen, um benachteiligte Personen unterstützen zu können. Bode betont die Verknüpfung der unterschiedlichen, ebenfalls in der vorliegenden Studie anzutreffenden, innerorganisationalen Motive: »Von ihrem Selbstverständnis her zielen die Projekte vieler Träger darauf ab, verschiedene Zwecke (ökonomische Betätigung, lokale Teilhabe, Engagement für das Gemeinwesen etc.) zu verknüpfen und dadurch auch die Sozialintegration der Maßnahmenteilnehmer zu fördern (vgl. Vomberg 2005; Bode et al. 2005).« (Bode 2011: 324)

Insgesamt zeigen sich für die Bundesagentur für Arbeit, die SGB-II-Träger und die Maßnahmensträger vielfältige Funktionen der Maßnahmen Sozialer Aktivierung auf institutioneller Ebene. Im Folgenden werden, über die Rekonstruktion der Typen der Aktivierung, die sozialen Funktionen aufgezeigt.

62 Vergleiche Kapitel 5.1.1 Fallbeispiel einer sozialarbeiterischen U25-Maßnahme in sozialem Brennpunkt.

5.5.2 Typen der Aktivierung: Soziale Funktionen

Um die Frage zu klären, welche Funktionen die Maßnahmen Sozialer Aktivierung innerhalb des Aktivierungsdiskurses einnehmen, wird das Praxisfeld in Bezug zur herausgearbeiteten Aktivierungsdiskursformation⁶³ gesetzt: Durch einen systematischen Vergleich zwischen den im qualitativen Material enthaltenen Deutungsmustern und den Analysekategorien wird eine methodische Restrukturierung vorgenommen – in Typen der Aktivierung, die den Aktivierungsdiskurs in je spezifischer Weise ausführen. Um die Maßnahmenfunktionen zu verstehen, wird ein typenbildendes Verfahren aus Sicht der SGB-II- und Maßnahmenträger⁶⁴ mit einer analytischen Konzentration auf spezifische Funktionen orientiert an Udo Kelle und Susann Kluge (Kelle/Kluge 2010b) vorgenommen. Die Kategorisierung basiert auf folgenden theoretischen Annahmen:⁶⁵

Ein Sozialstaat ermöglicht seiner Bürgerschaft über politische und soziale Rechte (Marshall 1992) eine Integration in Gesellschaft durch soziale und berufliche Teilhabe (Kaufmann 2003). Da sich soziale Teilhabe in der Arbeitsgesellschaft (Opielka 2004) überwiegend über das Erwerbsprinzip vollzieht, ist die arbeitsmarktpolitische Gestaltung der Beschäftigungsförderung und damit die Ausgestaltung der Integrationsform von Bedeutung. Der Aktivierungsdiskurs zeichnet sich hier durch eine Verlagerung auf rekommodifizierende Instrumente aus, durch die Arbeitskraft rekapitalisiert und einer höheren Marktabhängigkeit unterzogen wird (Dingeldey 2007, 2010). Die Arbeitsverwaltung ist Teil des Regierungshandelns und kann einerseits strategische Machtbeziehungen und Herrschaftszustände offenlegen, vermittelt jedoch auch zwischen Macht und Subjektivität (Lemke et al. 2000: 8). Da die bürokratische Verwaltung Herrschaftskraft Wissen legitimiert, ist das Dienstwissen der Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung von Bedeutung (Weber 2005). Ebenso die Alltagspraxis der Arbeitsverwaltung in Bezug auf die Ausgestaltung der Normen und Vorgaben des Aktivierungsdiskurses. Denn in dem Moment, da die Aktivierungspolitik auf eine arbeitsmarktfreie Klientel stößt, die sich weder eigeninitiativ noch institutionell diszipliniert in Erwerb integriert (oder integrieren kann), entstehen Widersprüche, die neu in den Aktivierungsdiskurs und die Arbeitsverwaltung integriert werden müssen. Gleichzeitig treffen in der Arbeitsverwaltung politische Steuerung, sozialstaatli-

63 Vergleiche Kapitel 1 Aktivierungsdiskurs: Wandel der Arbeitsmarktpolitik.

64 Die hier vorliegende Typologie basiert auf dem Vergleich und der Kontrastierung der 45 in Deutschland erhobenen qualitativen Experteninterviews.

65 Vergleiche Kapitel 3.3 Forschungsleitende Annahmen.

che Institutionen und Subjekte in einem Kontext von Politik, Recht und Ökonomie aufeinander, die unterschiedliche Interpretationen und Gestaltungsräume ermöglichen – Subjekte sind auch SprecherInnen des Diskurses. Daraus folgt, dass die Sicht auf das zu aktivierende Subjekt entscheidend ist, da sich im Prozess der Tätigkeiten der Arbeitsverwaltung Subjektivierungen vollziehen – über die Unterwerfung unter ein allgemeines Gesetz und spezifische Normen, gewinnt das Individuum Autonomie (Butler 2001).

Um die Funktionen zu beschreiben, wurden folgende Kategorien untersucht:

- 1.) Das *Maßnahmenziel* beschreibt, welche Maßnahmeninhalte mit welchen Intentionen verbunden sind.
- 2.) Die *Sicht der AkteurInnen und Akteure der Arbeitsverwaltung* beinhaltet, mit welchen Deutungen die Fachkräfte in SGB-II- und Maßnahmenträgern ihrer Klientel im SGB-II-Leistungsbezug begegnen und verweist somit auf die im Prozess der Arbeitsverwaltung stattfindende Subjektivierung.
- 3.) Die *Elemente des Förderns und Forderns* zeigen die Ausgestaltung der allgemeinen Zieldimension des Aktivierungsdiskurses in der jeweiligen Maßnahme auf. Damit werden Aspekte des Enablings und der Rekommodifizierung auf die Maßnahmenebene bezogen.
- 4.) Die *Integrationsform* beschreibt, welche Möglichkeiten der Teilhabe durch Beschäftigungen in Tätigkeiten, des Aufbaus von sozialen Beziehungen und Interaktionsformen, Strukturierungen des Alltags etc. bestehen. Da im bisherigen Verlauf der Arbeitsverwaltung eine Integration der Teilnehmenden der Maßnahmen Sozialer Aktivierung in Erwerbstätigkeit nicht gelang, werden die Maßnahmen bereitgestellt. Mit diesem Maßnahmenangebot fördert die Arbeitsverwaltung, nolens volens, bereits die Teilhabeoptionen, die dann in den einzelnen Maßnahmen recht unterschiedlich gewichtet werden.
- 5.) Die *Aktivierungsform* beschreibt die Umsetzung beziehungsweise Anwendung des Aktivierungsparadigmas als Reaktion der lokalen AkteurInnen der Arbeitsverwaltung auf Widersprüche, die bei bislang erfolgloser Erwerbsintegration von Leistungsbeziehenden entstehen. Da die Fachkräfte der SGB-II- und Maßnahmenträger Deutungs- und Handlungsspielräume in der Maßnahmengestaltung haben, können sie diese Deutungsmacht nutzen und die Aktivierungsvorgaben des Aktivierungsdiskurses in der Praxis erweitern.

Die Kategorien wurden aus den oben dargestellten Vorannahmen als theoretischem Dach generiert und im Rahmen dieser Bezugspunkte komparativ verglichen bis eine größtmögliche Homogenität auf der Ebene der Typen erreicht wur-

de (Kelle/Kluge 2010a). Zwar lassen sich im Feld bisweilen Maßnahmen mit der Zentrierung auf einzelne Maßnahmenfunktionen finden, doch meistens handelt es sich um Kombinationen mehrerer Funktionen, die in der Typologie systematisch und daher singulär gefasst wurden. So können einzelne untersuchte Maßnahmen mehrere Funktionen erfüllen, weisen jedoch eine analytisch trennscharfe Schwerpunktsetzung auf. Mit den im Folgenden dargestellten fünf Typen werden über schematische Maßnahmenstrukturen, aber auch mittels der dahinterliegenden Deutungsmuster von Aktivierung und Integration die Funktionen im Akteursfeld von SGB-II- und Maßnahmenträgern offen gelegt. Während der Aktivierungsdiskurs vordergründig auf die Integration in Erwerbstätigkeit fokussiert, diffundieren die Funktionen in der Praxis in spezifische Teilschritte, die Integration in die Ordnung: 1.) der Tätigkeit, 2.) einer erwerbstätigen Familie, 3.) der Arbeitsverwaltung, 4.) des gesellschaftlichen Miteinanders und 5.) des aktiven Subjekts.

Abbildung 8: Typen der Funktionen von Maßnahmen Sozialer Aktivierung



Quelle: Eigene Darstellung

Der Begriff *Ordnung* soll an dieser Stelle für normative Strukturen stehen, die im Praxisfeld als Ausführungsort des Aktivierungsdiskurses vorzufinden sind. In diese normativen Strukturen sind einerseits legitime Wissensformen eingebettet, die »zu Netzen angeordnet und durch rationale Schemata erfasst werden können« (Foucault 1974: 644). Andererseits sind auch AkteurInnen und Institutionen wie die Arbeitsverwaltung, die Sozialwirtschaft oder Schulden- und Suchtberatung integriert. Die Ordnungen, in dem oben dargestellten Sinne, wirken

sich auf die Alltagsstrukturen der Maßnahmenteilnehmenden aus, indem Tagesabläufe simuliert und Voraussetzungen vorbereitet werden, die auf dem Arbeitsmarkt notwendig sind. Denn in einer langfristigen Perspektive intendiert auch die Integration in die fünf Ordnungen eine Erwerbsintegration. Doch die Typen stehen in ihrer unmittelbaren Ausrichtung konträr zum Aktivierungsdiskurs, da keine kurzfristige Erwerbsintegration, die im Sinne des Controllings messbar wäre, erfolgen kann. Es wird jedoch eine erweiterte Aktivierungsform gebildet, die eine teilweise Umdeutung des Diskurses ausdrückt. Denn selbst wenn die Erwerbsintegration nicht gelingt, kann doch eine erfolgreiche Aktivierung verzeichnet werden. Die in diesem Kapitel dargelegten Funktionen verweisen insbesondere auf die sozial aktivierenden Elemente in den Maßnahmen. Die weiteren häufig in den Maßnahmen der Beschäftigungsförderung enthaltenen Elemente werden in diesem Rahmen nicht explizit berücksichtigt.

5.5.2.1 Typ Ordnung der Tätigkeit

Maßnahmenziel

Dieser Typ der Maßnahmen Sozialer Aktivierung ist durch seinen Fokus auf die Tätigkeit den klassischen Instrumenten der Arbeitsmarktdienstleistungen am nächsten. Der Typ Tätigkeit ist primär dadurch charakterisiert, dass in den normativen Strukturen des Praxisfeldes *Tugenden der Arbeit* gefördert werden sollen. Unter diesen Arbeitstugenden wird hauptsächlich Folgendes (in nicht hierarchischer Reihenfolge) verstanden: Pünktlichkeit, Sauberkeit, Verlässlichkeit, Geduld, Sorgfalt, Mitdenken während des Arbeitsprozesses, geistige, körperliche und räumliche Mobilität und die Interaktion im Kontext einer arbeitsähnlichen Umgebung, wie situationsangemessenes Verhalten in hierarchischen Strukturen.⁶⁶ Dabei wird auch der Aufbau eines geregelten Tagesablaufs als Voraussetzung angesehen, um eine Ausbildung oder Erwerbstätigkeit durchführen zu können. Über die *Tätigkeit* in der Maßnahme selbst sollen die Wirkungen der Intervention erreicht werden. Durchgeführt werden hier jedoch überwiegend nicht arbeitsmarktnahe oder ausbildungsinadäquate Tätigkeiten. Insgesamt zeichnet sich der Typ durch das Lernen über körperliche Erfahrungen aus: Hier »muss man viel, viel mit [physischer; CF] Arbeit machen. Oder heute habe ich das fertig gekriegt, ich hab einen Erfolg.« (Teamleiterin, Interview04Regio02) So ist bei die-

⁶⁶ In einem Maßnahmenträger der Regio03 wird berichtet, dass es zum Lehrinhalt gehört, vor dem Eintreten zu klopfen, zu grüßen und respektvoll miteinander umzugehen (Interview03Regio10).

sem Typus eine häufig auftretende Rechtsform des Maßnahmeneinsatzes die Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II.

Sicht der Akteurinnen und Akteure

Die Klientel wird auf Basis fehlender Arbeitstugenden und -strukturen als weit vom Arbeitsmarkt entfernt beschrieben. In der Altersstruktur dominieren Jugendliche und über 50-Jährige. Dargestellt werden Individuen mit einer Ferne zu Theorie und schulischen Lernformen, schlechten Schulabschlüssen, niedriger Frustrationstoleranz und fehlenden Arbeitsstrukturen aufgrund (langjährig) fehlender Arbeitserfahrung. Bei über 50-Jährigen müssten insbesondere Frustrationen auf Basis zahlreicher erfolgloser Bewerbungen abgebaut werden. Die unter 25-Jährigen werden als die »ganz ganz komplizierten Jugendlichen« (Bereichsleiter, Interview01Regio04) beschrieben, bei denen es auch darum gehe, sie aus der peer-group herauszunehmen: »Einfach hier mal raus zu reißen aus der Clique, was ja gerade in solchen Ballungsgebieten ein großes Problem ist. Das ist nicht der einzige [im Sinne von: Es sind nicht die einzelnen; CF] Personen, sondern die Gruppendynamik.« (Bereichsleiter, Interview01Regio04). Denn in einem entsprechenden Umfeld würden die Individuen ihre fehlenden Arbeitstugenden legitimieren und damit perpetuieren. Daneben zeichne die Jugendlichen eine unrealistische Berufsorientierung aus. Genauer, es gibt auf dem Arbeitsmarkt keine Nachfrage nach ihren Wunschberufen oder die Jugendlichen verfügen laut Zuschreibung nicht über die notwendigen Fähigkeiten. Zudem belaste eine gänzlich fehlende oder über lange Jahre zurückliegende Arbeitserfahrung (insbesondere bei unter 25-Jährigen) die Tauglichkeit für den Arbeitsmarkt.

»Die [unter 25-Jährigen; CF] haben ja ganz oft schon vom Elternhaus her einfach überhaupt nicht gehört oder miterlebt, wie es ist, wenn man früh aufsteht und es geht jemand in die Arbeit und da versuchen wir, diese Formen aufzubrechen. Also mit ganz niederschwelligen Angeboten aber auch Arbeitsgelegenheit, weil der Jugendliche häufig die Schule satt hat, der war 8,9,10 Jahre in der Schule und der hat keinen Bock mehr sich in eine Maßnahme zu setzen, wo er wieder 5,6,7,8 Stunden nur bespaßt wird, sondern da ist unser Erfolg eigentlich der, dass die auch was arbeiten. Das sie also praktisch, auch mit den Händen etwas tun.« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

In den Maßnahmen soll die Notwendigkeit der häufig im Feld genannten Arbeitstugenden vermittelt und erprobt werden.

Elemente des Förderns und Forderns

Im Funktionstyp der Tätigkeit wird insofern eine *Förderung* vorgenommen, als *Arbeitstugenden und –strukturen* über die Tätigkeit (wieder-)erlernt werden sollen. Hier sollen Stärken durch die ausgeübte Tätigkeit sichtbar gemacht und die Maßnahmteilnehmenden dazu motiviert werden, eine qualifizierende oder berufsvorbereitende Maßnahme anzuschließen sowie neue Berufs- oder Ausbildungsziele zu formulieren. Insbesondere die Erfahrung der körperlichen Tätigkeit soll zu einer Einheit von Geist und Körper führen. Das arbeitende Tätigsein wecke die jeweilige Motivation für eine arbeitsmarktlche Integration. Die Kehrseite der Medaille im Element des *Forderns* ist, dass die Arbeitstugenden und –strukturen auch eingehalten werden müssen oder Sanktionen erfolgen. Denn die Erkenntnis der persönlichen Stärken und Interessen soll demnach zu einer Zielfokussierung führen, die die Richtung der weiteren Betreuung seitens der Arbeitsverwaltung auf einen spezifischen beruflichen Bereich konkretisiert. Ferner dient die Maßnahme der Arbeitserprobung und soll die Erreichbarkeit und Arbeitswilligkeit testen. Sanktionen erfolgen, wenn die Arbeitstugenden und –strukturen fehlen beziehungsweise deren Bereitschaft zur Aneignung nicht gezeigt wird. Teilweise entstand bei der Erhebung und Analyse der Eindruck, als wenn Arbeitstugenden, die als Maßnahmenziel formuliert waren, bereits mit Beginn der Maßnahme vorausgesetzt wurden.

Integrationsform

Über weitgehend voraussetzungslose *Arbeitstätigkeiten* in den Bereichen wie Fahrradreparatur, Näharbeiten, Möbelaufbereitung, aber auch unterstützende Tätigkeiten in Holz- und Metallwerkstätten, Hausmeistertätigkeiten, Malerarbeit, Grünflächenarbeit, helfende Tätigkeiten auf einem Kinderbauernhof und Tierheim oder die Arbeit in Maßnahmen Sozialer Aktivierung soll soziale Teilhabe ermöglicht werden.⁶⁷ Gegebenenfalls vollzieht sich in den Maßnahmen auch eine Berufsausbildung in den Branchen Küche und Hauswirtschaft. Die in den Werkstätten gefertigten Produkte (zum Beispiel Untersetzer, Regale, Dekorationen) können meist für den Eigenbedarf mit nach Hause genommen werden. Nähwerkstätten werden in den Maßnahmen dazu genutzt, zu lernen, wie die eigene Kleidung ausgebessert werden kann oder Spielzeuge für die Kinder der Teilnehmenden hergestellt werden können. Der Subsistenz-Gedanke findet sich auch im häuslichen Bereich: hier sollen kleinere handwerkliche Verrichtungen (zum

67 Vergleiche Interview01Regio04, Interview03Regio04, Interview04Regio04, Interview04Regio07, Interview07Regio13, Interview08Regio13.

Beispiel Wandmontagen) erlernt werden.⁶⁸ Die Tätigkeiten können auch Hilfebedürftigen, die nicht an der jeweiligen Maßnahme teilnehmen, zur Verfügung gestellt werden, wie etwa Fahrradreparaturen⁶⁹ für andere SGB-II-Leistungsbeziehende. Auch die Produkte der sozial aktivierenden Küche können die Maßnahmenteilnehmenden meist selbst verzehren.⁷⁰

Aktivierungsform

In diesem Typ liegt der Schwerpunkt der Ausgestaltung des Aktivierungsdiskurses bei Tätigkeiten für die Subsistenz, da die Produkte sowie die Erkenntnisse aus der Arbeit meist für den individuellen Gebrauch der Teilnehmenden von Bedeutung sind und nur in einer langfristigen Perspektive die hier vermittelten Fähigkeiten (nach einer weiteren Ausbildung, Schulung oder Arbeitserfahrung über Praktika) einen Erwerbseinstieg ermöglichen. Wenn in der Maßnahme bereits eine Ausbildung für helfende Tätigkeiten im Bereich der Hauswirtschaft oder der Küche stattfindet, lässt sich dies als außergewöhnlich starke Fokussierung auf den Arbeitsmarkt deuten.⁷¹

Zusammengefasst wird die Integration in die Ordnung der Tätigkeit über eine Teilnahme an unterstützenden und einfachen Aufgabenbereichen ermöglicht, die Dinge und Dienstleistungen für den Eigenbedarf erstellen. Aktiviert wird demnach zu einer Tätigkeit für die Subsistenz, um Tugenden der Arbeit zu erlernen und zu prüfen.

68 Vergleiche Interview04Regio04, Interview05Regio06, Interview04Regio10, Interview02Regio11.

69 Vergleiche Interview04Regio10.

70 Bei einigen Maßnahmenträgern versorgen die Küchen das gesamte Publikum eines Maßnahmenträgers zum Beispiel Mütter, die freiwillig und teilweise gegen Bezahlung Kurse im Familienorientierten Maßnahmenträger besuchen oder Personen, die handwerkliche Kurse im Sozialbetrieblichen Maßnahmenträger belegen.

71 Allerdings ist dieses Vorgehen nur in Regio04 und Regio07 zu finden.

Tabelle 5: Typ Ordnung der Tätigkeit

Kategorien/Typen	Ordnung der Tätigkeit
Maßnahmenziel	Tugenden der Arbeit (wieder-)herstellen
Sicht der Arbeitsverwaltung auf die Maßnahmen teilnehmenden	Individuen, mit Ferne zu Theorie und schulischem Lernen, Frustration, fehlende grundlegende Arbeitsstrukturen aufgrund (langjährig) fehlender Arbeitserfahrung
Elemente des Förderns	Arbeitsstrukturen herstellen über Tätigkeit, Aufzeigen von Motivationsressourcen, Lernen über körperliche Erfahrung
Elemente des Forderns	Tugenden der Arbeit sollen angeeignet werden, Überprüfung der Erreichbarkeit, Arbeitswilligkeit und Arbeitserprobung
Integrationsform	Tätigkeiten, die für den Arbeitsmarkt mittelbar und zum Teil direkt verwertbar sein können (Fahrradwerkstatt, Holz- und Metallwerkstätten, Maler-, Grünflächenarbeit etc.); Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante
Aktivierungsform	Tätigkeit für Subsistenz

Quelle: Eigene Darstellung

5.5.2.2 Typ Ordnung der erwerbstätigen Familie

Maßnahmenziel

In Maßnahmen des Typs Ordnung der erwerbstätigen Familie⁷² (Bedarfsgemeinschaften mit ein bis drei Kindern bis 14 Jahren) sollen alle relevanten Institutionen (Jugendamt, Sozialdienste, Strafvollzug, ARGEN/Jobcenter etc.) ge-

72 Auch Maßnahmen für Alleinerziehende sind teilweise ähnlich ausgerichtet und sollen Bedingung für eine spätere Erwerbstätigkeit herstellen (Interview04Regio02, Interview02Regio11).

meinsam mit den Familien⁷³ Bedingungen schaffen, um zukünftig die Erwerbstätigkeit einer oder mehrerer Personen der Familie zu ermöglichen. Hemmnisse für einen Berufseinstieg sollen beseitigt werden. Die Vernetzung der Institutionen, die für diese Personen zuständig sind, fällt meist dem Maßnahmenträger zu. Hier sollen Hemmnisse übergreifend ermittelt und bearbeitet werden: »wir haben die Aufgabe, die Familie mal als Ganzes zu betrachten und zu versuchen, dass Probleme aus dem Weg geräumt werden, also die gesamte Familie zu aktivieren.« (Maßnahmenträgerleiterin, Interview01Regio02) Zu diesem Zweck wird beispielsweise in Regio02 die gesamte Kernfamilie (Eltern und Kinder) in den Träger eingeladen, um gemeinsam mit SozialpädagogInnen und einer Psychologin mögliche Schritte zu planen, um Sucht-, Schulden- oder sonstige Problemlagen bearbeiten zu können.

»Und das ist eine ganz tolle Sache und dort steht die Arbeit, erst an letzter Stelle und durch die Arbeit dann, soll versucht werden auch, die Leute dann langfristig in Arbeit zu bringen. Ne, so dass die Familie dann irgendwann mal weg kommt von der ARGE.« (Maßnahmenträgerleiterin, Interview01Regio02)

Die Maßnahme ist zunächst als Ein-Ernährer-Modell gedacht, wobei bei Interesse der zweiten erwachsenen Person im Haushalt eine Teilzeitbeschäftigung oder Maßnahme aufgenommen werden kann. Allerdings wird dies erst angestrebt, wenn das jüngste Kind älter als drei Jahre ist. Prägnant wird das Ziel der Maßnahmen diesen Typs von einer Maßnahmenträgerleiterin (Interview01Regio02) formuliert: Es geht um eine »Vorbereitung zur Arbeitsfähigkeit, nicht um die Arbeit selbst, also die ARGE hat auch dazugelernt.« (Maßnahmenträgerleiterin, Interview01Regio02)

Sicht der Akteurinnen und Akteure

Die Teilnehmenden werden als Menschen mit familiären,⁷⁴ psychischen, physischen und/oder finanziellen Problemlagen von den AkteurInnen der Beschäfti-

73 Familie steht in dieser Perspektive für eine soziale Lebensform, die mindestens ein Kind und ein Elternteil umfasst und neben einem verwandtschaftlichen Verhältnis respektive Adoption durch Solidarität und persönliche Verbundenheit charakterisiert sein kann (Fuchs-Heinritz, 1995). Diese Definition sieht bewusst von biologischen oder politisch propagierten Dimensionen der Familie ab.

74 Da es häufig innerhäusliche Probleme in diesen Familien gebe, sei die Zusammenarbeit mit dem Jugendamt von großer Bedeutung, so die AkteurInnensicht.

gungsförderung beschrieben. Zum Teil erstrecke sich die Erwerbslosigkeit in diesen Familien über mehrere Generationen – für viele befragte Personen eine Form negativer Tradierung. Argumente wie fehlende Kinderbetreuung, die dazu führe, dass etwa Schichtarbeit nicht angenommen werden könne, werden von SGB-II- und Maßnahmenträgerbeschäftigen häufig als Vorwand gedeutet.⁷⁵ Durch die Unterstützung in der Organisation der notwendigen Infrastruktur, sollte die Klientel keine Hemmnisse der Erwerbsaufnahme mehr anführen können.

»Das lebt auch ein bisschen so davon, ja einfach, dass die nicht auskönnen, also ne? Es ist praktisch immer jemand da. [...] Diese ganzen Ausreden, die man vorher hatte, ja ich finde ja keinen Kindergartenplatz, ja nach der Schule habe ich ja keinen Hortplatz für mein Kind und solche Sachen, also das ist praktisch da erledigt.« (Teamleiterin, Interview04-Regio02)

Angenommen wird, dass diese Klientel für die Notwendigkeit der Erwerbstätigkeit eines Elternteils sensibilisiert und motiviert werden muss:

»Das wir schauen, das die wirklich in der Zeit, in der sie in der Maßnahme sind für die Familie etwas tun, auch so dieses wecken dieses ich tue das für meine Kinder, ich tue das für meine Familie. Es ist nicht normal, dass Mama, Papa jahrelang daheim sitzen und den ganzen Tag Fernsehschauen, die Kinder im Kinderzimmer Fernsehschauen und das ist Familienleben.« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

Es wird als notwendig erachtet, dass mindestens ein Elternteil erwerbstätig wird, um eine Vorbildfunktion zu erfüllen. Denn Kinder würden sonst nicht die notwendigen Alltagsstrukturen und Rahmenbedingungen für die spätere eigene Erwerbstätigkeit erlernen:

»Es soll eigentlich in die Richtung gehen [...] die Kinder sollen lernen, dass es normal ist, dass die Eltern arbeiten und die Eltern sollen auch lernen, dass es, dass ihr Alltag trotzdem strukturierbar ist, auch wenn man arbeiten geht und das eben in enger Zusammenarbeit

75 In einer Studie zu Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt hatten zwei Fünftel der SGB II-Leistungsbeziehenden neben den oben genannten Beschwerissen Kinderbetreuungs-, Ehe-/Beziehungs-, Sucht-, psychosoziale und sonstige soziale Probleme (sowie Pflegeverantwortung), teilweise auch mehrere gleichzeitig, wohingegen diese Problematiken in der Beratungspraxis wenig Raum einnehmen (Schütz et al. 2011: 314).

mit dem Jugendamt und dem Allgemeinen Sozialdienst, dass wenn da Probleme auftreten egal in welcher Richtung, dass dann immer jemand da ist und fängt die auf. « (Teamleiterin, Interview04Regio02)

So wird angenommen, dass sich die Individuen andernfalls an die Arbeitslosigkeit »gewöhnen« könnten und sich über mehrere Generationen hinweg die Arbeitslosigkeit verfestige:

»Die muss ich aktivieren, dass sie sich nicht gewöhnen an ihre Bedingungen. Dann haben wir ja auch hier das Problem der zweiten, dritten Generation die da reinrutschen. Also diese Prägung durch das soziale Umfeld ist sehr, also ist ein sehr großes Problem und da müssen wir die herausholen und deshalb sagen wir hier: möglichst viel aktivieren.« (Bereichsleiter, Interview01Regio04)

Die Aktivierung soll in langfristiger Perspektive zu einer Erwerbsintegration führen. Ähnliches konstatiert der Armuts- und Reichtumsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales von 2013. Am stärksten von Armut betroffen sind die Kinder von Arbeitslosen. Demnach übernehme die Erwerbstätigkeit mindestens einer Person je Haushalt eine Schutzfunktion vor Armut (BMAS 2013b: 48). Spezifisch für die Sichtweise der Interviewten auf das Klientel-Segment der Jugendlichen in diesen Familien ist, dass der Vorbildcharakter langzeitarbeitsloser Eltern für eine mangelnde Motivation der Kinder zur Erwerbsarbeitsaufnahme angeführt wird.

»Dass man eigentlich bei den Kindern anfangen muss, dass es nichts hilft, wenn der dann aus der Schule herauskommt, ist 18, 19 Jahre alt, da ist der Zug abgefahren, den motivierst du nicht mehr, auf Dauer ne. Das es ganz wichtig ist, grad so Kinder noch zu motivieren, eine Ausbildung zu machen, in die Arbeit zu gehen, zu zeigen wie das ist.« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

Elemente des Förderns und Forderns

Die *Förderung* in der Maßnahme lässt sich als Bearbeitung von Hemmnissen interpretieren. Die Bereitstellung notwendiger Infrastruktur und die Persönlichkeits- sowie Familienförderung sollen langfristig zu einer Erwerbstätigkeit führen. Beispielsweise wird in Kooperation mit dem Jugendamt und Allgemeinen Sozialen Dienst in Regio02 eine Betreuung von Familien realisiert. Der Allgemeine Sozialdienst begleitet die Kinder zur Schule, SozialpädagogInnen sind über aufsuchende Dienste regelmäßig in der Familie präsent und auch der Kon-

takt zum Jugendamt wird intensiviert. *Gefördert* werden die Familienstrukturen und sozialen Beziehungen dahingehend, dass Erwerbstätigkeit ermöglicht werden kann. Dies kann die Unterstützung durch SozialarbeiterInnen bei der Suche nach einer Kinderbetreuung sein, der Bearbeitung von Suchtproblematiken oder Schulden. Von Seiten der Arbeitsverwaltung wird die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit *gesfordert*. Darüber hinaus Bewerbungsbemühungen im Rahmen einer intensiven bewerbungsorientierten Betreuung durch die SGB-II-Träger, um während der Maßnahmendauer eine Anschlussbeschäftigung zu finden. In der Maßnahme erhalten die sozialstaatlichen Einrichtungen auch einen sehr tiefgehenden Einblick in die Privatsphäre der Familien und der über die verstärkte Unterstützungsleistung laufende Druck zur Bearbeitung von Problemlagen wird deutlich spürbarer. Durch die Vernetzung der Institutionen über den Maßnahmenträger wird eine stärkere Gesamtschau der Hemmnisse und der unternommenen Bearbeitungsschritte für die Arbeitsverwaltung ermöglicht.

Integrationsform

Sind alle Vorbedingungen erfüllt, sollte mindestens eine Person im Rahmen einer AGH (Mehraufwands- oder Entgeltvariante) erste Tätigkeiten aufnehmen. Die soziale Teilhabe erfolgt über unterstützende Tätigkeiten, die in der Entgeltvariante in einer gehaltsähnlichen Form monatlich anerkannt werden:

»Wir versuchen das zu simulieren in der Maßnahme, Arbeit, und das ist so, dass ein Elternteil dann eine Arbeitsgelegenheit-Entgeltvariante-Maßnahme macht, also wo die ganz normal bezahlt werden auch, wo Lohn aufs Konto kommt und so versucht man dieses ‚Arbeit‘ zu simulieren.« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

Die Tätigkeiten können dabei in den unterschiedlichsten Einsatzfeldern vorgenommen werden, die sich gegebenenfalls an unterstützenden Tätigkeiten in Berufen orientieren, die die Teilnehmenden erlernt haben. Die Arbeitsgelegenheiten sind arbeitsähnlich gestaltet, müssen jedoch zusätzlich und gemeinnützig sein, den allgemeinen Kriterien der AGH entsprechend.

Aktivierungsform

Der Aktivierungsdiskurs wird hier in der Form ausgeführt, dass in einer simulierten Erwerbstätigkeit aktiviert wird, da die Maßnahme mit arbeitsähnlichen Tätigkeiten sowie Randbedingungen auf eine Erwerbstätigkeit vorbereiten soll.

Tabelle 6: Typ Ordnung der erwerbstätigen Familie

Kategorien/Typen	Ordnung der erwerbstätigen Familie
Maßnahmenziel	Rahmenbedingungen für die Ermöglichung der Berufstätigkeit einer oder mehr Personen in der Familie (wieder-)herstellen
Sicht der Arbeitsverwaltung auf die Maßnahmen teilnehmenden	Individuen, die »Ausreden« wie unvereinbare Arbeitsanforderungen mit dem Familienleben gegenüber dem SGB-II-Träger nennen
Elemente des Förderns	Begleitete Organisation von Bedingungen, die eine Erwerbsaufnahme ermöglichen: z.B. Kinderbetreuung, Bearbeitung von o.g. Problemen
Elemente des Forderns	Offenheit und Unterstützung bei der intensiven Begleitung von Dritten, um Problemlagen der Familie zu erkennen und bearbeiten
Integrationsform	Tätigkeiten für einen Familienangehörigen im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit
Aktivierungsform	Simulation von Erwerbstätigkeit

Quelle: Eigene Darstellung

Zusammengefasst werden in diesem Typus mindestens eine Person und ihr familiäres Umfeld auf die Erwerbsaufnahme direkt vorbereitet, indem über eine Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwands- oder Entgeltvariante eine Erwerbstätigkeit simuliert wird. Mithilfe dieser Betreuung sollen tägliche Familienproblematiken sowie externe Hemmnisse bearbeitet werden, die dem Erwerbsleben entgegenstehen. Ziel der Maßnahme ist, dass im Anschluss eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung für mindestens ein Elternteil ermöglicht wird.

5.5.2.3 Typ Ordnung der Arbeitsverwaltung

Maßnahmenziel

Ziel der Maßnahmen Sozialer Aktivierung ist es in diesem Typ, die Teilnehmenden in die normativen Strukturen der Arbeitsverwaltung zu integrieren. Denn die

hier visierte Zielgruppe ist für die Arbeitsverwaltung kaum zugänglich,⁷⁶ erscheint auf Einladungen und selbst nach schrittweisen und zum Teil starken Sanktionen nicht zu Gesprächsterminen im SGB-II- oder Maßnahmenträger: »Die kommen auf unsere Einladung nicht.« (Markt- und Integrationsexpertin, Interview03Regio12) Doch gemäß der Aktivierungsnorm müssen SGB-II-Leistungsbeziehende in regelmäßigen Abständen kontaktiert werden und zum Stand der Bemühungen um Arbeit befragt respektive unterstützende Maßnahmen eingeleitet werden, die im Rahmen von Kennzahlen für das Controlling erfasst und eingehalten werden müssen. Konventionelle Qualifizierungsmaßnahmen könnten dieses Ziel allerdings nicht erreichen, weil »ich am Ende nicht weiß, ob die [Teilnehmenden; CF] da wirklich landen.« (Fallmanager, Interview02Regio10) So wäre es erforderlich, bestimmte Teilnehmende von zu Hause abzuholen und in ihre laufende Maßnahme zu bringen. Genau dies leisten Maßnahmen Sozialer Aktivierung in diesem Typ. Sie dienen ebenso zur Aufklärung von konkreten Vermittlungshemmisseien respektive der Offenlegung, warum Personen nicht zu Gesprächsterminen in den SGB-II-Trägern erscheinen:

»Bis ich dann auch mal jemand [Maßnahmenträger; CF] hatte, wo ich sag, besuch den doch mal zu Hause, was ist denn da passiert, der Briefkasten ist voll. Es ist gar kein Namensschild dran. Der wohnt da vielleicht gar nicht mehr. Das sind ja alles Ergebnisse, wo wir als Behörde einfach viel zu weit weg sind.« (Fallmanager, Interview02Regio10)

Sicht der Akteurinnen und Akteure

Die erst durch die Kontaktierung in Maßnahmen Sozialer Aktivierung zugänglichen Individuen werden als äußerst arbeitsmarktfern beschrieben. Sie weisen demzufolge starke soziale und physische Beeinträchtigungen auf: belastende soziale Hintergründe in Familien, traumatische Erfahrungen, Obdachlosigkeit, Suchttendenzen oder -krankheiten, Handicaps, geringe schulische und berufliche Qualifikation. Dabei seien die unter 25-Jährigen weit überrepräsentiert:

»Bei uns hat, bis auf wenigen Ausnahmen, niemand einen Schulabschluss [...] Weil sie wirklich mit so großen Schwierigkeiten und auch mit Lernbehinderungen oder psychischen Verstörtheiten [...] oder seelischen Behinderungen hierher kommen, sie kommen ei-

76 Die Nicht-Erreichbarkeit wird zum Beispiel thematisiert in Interview03Regio02, Interview02Regio05, Interview03Regio08, Interview03Regio11, Interview01Regio12 und Interview03Regio12.

nem ja nicht vor. Man empfindet sie nicht so, als wären sie tatsächlich in diesem Alter 23, 24.« (Maßnahmenträgerleiterin, Interview03Regio04)

Eine Vielzahl wird als »Theoretisch richtig schwach, sozial, vom Verhalten her, ganz eher noch ziemlich verstört und in sich gekehrt.« (Maßnahmenträgerleiterin, Interview03Regio04) dargestellt.

»Wir haben den Kaffeesatz hier, die wirklich am sozial beeinträchtigsten Jugendlichen sind hier bei uns, oder speziell jetzt in meiner Betreuung. Wo eben die Hintergründe mit Schulden, Drogen und Obdachlosigkeit. Also die ganze kriminelle Karriere da auch hinter steht [...]. Und die aufzufangen und wieder aktiv zu machen, ist natürlich auch sehr intensiv.« (Fallmanagerin, Interview02Regio04)

In der Gesamtheit der SGB-II-Leistungsempfangenden tritt diese Klientel quantitativ eher randständig in Erscheinung, doch wird die Auseinandersetzung mit diesen Individuen von AkteurInnen der Arbeitsverwaltung als eminent notwendig erachtet, da die Personen sonst unter Umständen unbemerkt im dauerhaften Sozialeistungsbezug stehen würden: »Sicher finden wir in den Ergebnissen der Statistik des Jobcenters nicht so den Stellenwert. Aber wir bereiten sie [die Teilnehmenden; CF] mit unseren Maßnahmen vor, weil ansonsten würden sie mit Sicherheit in irgendeinem Raster landen« (Fallmanagerin, Interview04Regio04).

Elemente des Förderns und Forderns

Die Aktivierungsnorm und die in den SGB-II- und Maßnahmenträgern Beschäftigten stoßen jedoch an ihre Grenzen, wenn die zu aktivierenden Personen trotz Sanktionen nicht erscheinen. Um der Aktivierungsnorm zu genügen, werden im Rahmen dieses Maßnahmentyps daher weitere Wege gesucht, um die nicht-erscheinenden Personen kontaktieren und aktivieren zu können. Elemente des *Förderns* und *Forderns* sind in diesem Rahmen 1.) aufsuchende Dienste, 2.) der direkte Besuch einer peer-group und 3.) Maßnahmen, die eine stärkere Attraktivität für die jeweiligen Zielgruppen aufweisen sollen.

1.) Die *aufsuchenden Dienste*⁷⁷ können in Kooperation mit dem Allgemeinen Sozialdienst, doch auch über den Maßnahmenträger direkt durchgeführt werden.

⁷⁷ Vergleiche Interview03Regio12, Interview01Regio04, Interview02Regio04, Interview03Regio04.

Die Maßnahmenträger-Fachkräfte begeben sich zum Wohnort der zur Maßnahmenteilnahme verpflichteten Personen und suchen das Gespräch, wenn diese fernbleiben. »Mal bei ihm zu klingeln und zu sagen: wo liegen denn die Probleme? Warum kommst Du nicht?« (Markt- und Integrationsexpertin, Interview03-Regio12) Diese Besuche werden als sehr effektives und »liebstes« (Sozialpädagogin, Interview03Regio04) Mittel beschrieben, die vorrangig Jugendliche zur Mitarbeit anregen sollen. Die Kontaktaufnahme werde eher genutzt als die reguläre Sanktionskette. Denn die Erfolge, definiert als das Erreichen der Jugendlichen, seien größer und erhöhten die Bereitschaft zur Maßnahmenteilnahme (Arbeitsvermittlerin, Interview02Regio04). Zugleich werden die Hausbesuche als Möglichkeit für die Maßnahmenträgerbeschäftigte gesehen, etwas über die Jugendlichen, deren soziales Umfeld und Lebensbedingungen zu erfahren. Durch die Rückmeldung der Maßnahmenträger zeige sich, dass es trotz der Möglichkeit aufsuchender Dienste schwer sei, die Klientel zu erreichen, doch:

»Wenn man den Kunden denn darüber gepackt hat, ist er dann in der Regel auch regelmäßiger da. Weil [...] die Träger auch nicht nur einmal, sondern auch ein zweites und ein drittes Mal und immer wieder nachhaken. Und irgendwann fühlen sich dann die Jugendlichen auch verstanden und also: da kümmert sich wirklich einer um mich. Die Problematik liegt ja meistens nicht zwingend am Jugendlichen selber, sondern auch durch das familiäre Umfeld und die sind das zum Teil einfach nicht mehr gewöhnt, dass man einmal sich so um sie kümmert und auch die Art und Weise wie man mit ihnen redet, was man versucht mit ihnen zu machen.« (Markt- und Integrationsexpertin, Interview03Regio12)

Das hier angeführte »Kümmern« hat neben dem *fördernden* Effekt eines Interesses an dem zu aktivierenden Individuum jedoch auch durch die Präsenz im unmittelbaren Lebensumfeld der SGB-II-Leistungsbeziehenden den *fordernden* Effekt einer stärkeren Vergegenwärtigung der disziplinarischen Handlungsmöglichkeiten der Beschäftigungsförderung.

2.) Auch werden zur Kontaktaufnahme mit einer spezifischen Personengruppe für den SGB-II-Bereich ungewöhnliche Wege beschritten. So suchte das Fallmanagement in Regio04 einen *lokalen Treffpunkt* von Punks auf, um mit der Klientel überhaupt in Kontakt zu treten:

»und haben gesagt: Na passt auf Jungs, Sozialhilfe ist nicht mehr – Hängematte – jetzt haben wir Arbeitslosengeld II und unter 25 doch etwas härtere Sanktionsmöglichkeiten. Wie können wir euch denn helfen, dass ihr irgendwann doch den Weg in Arbeit, Ausbildung, Schule wie auch immer findet? Wir sind alle obdachlos, wir haben alle Hunde und Arbeiten gehen, Hund an der U-Bahn lassen, geht nicht.« (Fallmanagerin, Interview04Regio04)

Die Fallmanagerin sieht eine nicht zu unterschätzende Rolle der Hunde auf die psychische Befindlichkeit der Maßnahmenteilnehmenden, was sie anhand der guten Erziehung der Hunde und der Beobachtung illustriert, dass selbst wenn die Besitzer nichts zu essen haben, die Hunde noch stets gut versorgt sind. So wurde über die Rücksprache mit der zu aktivierend Klientel herausgefunden, dass als Maßnahmenrahmenbedingung eine Unterbringungsmöglichkeit für diese Tiere geschaffen werden müsse. Es wurde ein Maßnahmenträger gefunden, der mit Tierheimen kooperierte, so dass die Hunde während der Maßnahmenzeit betreut wurden. Daraufhin wurde »groß mit einem ›Punker-Frühstück‹ eröffnet. [...] die waren so Feuer und Flamme dabei, das erste halbe Jahr lief ganz ganz toll. [...] Was wir nicht beachtet haben, dass ja alle eigentlich eine Suchtproblematik mitgebracht haben.« (Fallmanagerin, Interview04Regio04) So wurde im Maßnahmenverlauf zusätzlich mit einem Verein kooperiert, der Suchtkranke unterstützt. Der wechselseitige Austausch zwischen SGB-II-Leistungsbeziehenden und –träger ließ eine Maßnahme entstehen, die einerseits die Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit ermöglicht und andererseits die nun geschaffene Erreichbarkeit der Klientel und die Bearbeitung von Hemmnissen einfordern kann. Die Entdeckung der Suchtproblematiken und die flexible Reaktion durch eine weitere Kooperation veranschaulichen zwei wesentliche Elemente der Maßnahmen Sozialer Aktivierung: 1.) die gegenseitige Bedingung unterschiedlicher Arbeitsmarkt-hemmnisse und 2.) die flexibel-innovative Vorgehensweise der Maßnahmen in Planung und Durchführung.

3.) Wird über Teilnehmende ansprechende Angebote und kostenlose Essensausgaben versucht, die Personen zur Maßnahmenteilnahme zu bewegen. Über attraktive Angebote könnte eine Kommunikationsbasis mit Personen gefunden werden, die sonst nicht für SGB-II- und Maßnahmenträger zugänglich sind:

»denn die Workshops müssen ja denn, die kitzeln ne, und das ist klar. Und das ist einmal der Sport, das kann die Musik sein, irgendwo zu komponieren, was zusammenzustellen, Musik-Gruppen zu bilden, irgendwie so in der Richtung, schneiden, was zusammen tun. Es muss den Jugendlichen ansprechen, ansonsten kriegen sie den nicht in die Hand.« (Maßnahmenträgerleiterin, Interview01Regio02)

Im christlichen Jugendträger existiert beispielsweise ein Bereich mit Kicker und Sitzgelegenheiten, der für alle Interessierten zugänglich ist und an einen Jugendclub erinnert: »Ohne Zuweisungskorridor, ohne Zwang, ohne Termin können die da einfach erscheinen und werden ebenso auch aufgefangen.« (Fallmanagerin, Interview02Regio04). Dieser Bereich fungiert als offene Anlaufstelle für Bedürf-

tige des gesamten Wohnviertels. Wohnungslosen, unabhängig davon, ob dem SGB-II-Regelkreis zugehörig, werden täglich geöffnete Notunterkünfte⁷⁸ in Regio04 bereitgestellt:

»Wenn die [Jugendlichen im sozialen Brennpunkt; CF] mal gekifft haben und völlig von der Rolle sind, können dort [in der Einrichtung des christlichen Jugendträgers; CF] auch mal ausnahmsweise übernachten. Also sie schaffen dort solche Möglichkeiten.« (Bereichsleiter, Interview01Regio04)

Frühstück, Mittagessen und Abendbrot, die von den Maßnahmeneinnehmenden im Küchen-Bereich vorbereitet werden, können gemeinsam eingenommen werden. *Gefördert* werde hier mittels offener Strukturen, einer offenen Kommunikation für die Interessen der SGB-II-Leistungsbeziehenden (zum Beispiel über Musik, Comics) und einer auf gegenseitigen Respekt ausgerichtete Interaktion. Mit einem Prinzip der permanenten Irritation, sollen die Teilnehmenden mit Situationen, Ansprachen, Haltungen und Handlungen konfrontiert werden, die sie aus ihrer Behördenerfahrung nicht kennen. Damit sollen eingefahrene Handlungsmuster sowie Vorstellungen auf Seiten der Teilnehmenden außer Kraft gesetzt werden, um sie zu motivieren. Gleichzeitig dienen die im offenen Kontext erfahrenen Informationen über die SGB-II-Leistungsbeziehenden jedoch auch der Personenanalyse für den SGB-II-Träger und bilden so eine allgegenwärtige Präsenz der Aktivierungsnorm. Auch wenn diese Angebote eigentlich ohne Verbindung zum Jobcenter stattfinden, kommuniziert zum Beispiel der christliche Jugendträger in Regio04 dem SGB-II-Träger, welche Jugendlichen wie oft anwesend sind. Exemplarisch wird hier das sprichwörtliche Vehikel des *Beratungsbusses* aus Regio04 vorgestellt: Der Beratungsbus als ein Angebot des christlichen Jugendträgers ist bunt und ansprechend gestaltet und steht vor einem Jobcenter-Gebäude in der Regio04 als »Außensor« (Interview02Regio04). In dem Bus sind Beschäftigte des Maßnahmenträgers, die alle eintretenden Jugendlichen beraten, unabhängig davon, ob sich diese im SGB-II-Regelkreis befinden. Dabei reicht die Beratung von allgemeinen Fragen bis zum Prüfen von Bewerbungsunterlagen. Der Bus, der als offenes Angebot vor dem SGB-II-Träger (und

78 Diese Notunterkunft wird nicht über den Eingliederungstitel finanziert. Während das Jobcenter 30 Prozent für die Maßnahme aufwendet, stammen 70 Prozent aus Bundes- und ESF-Mitteln, aber auch ehrenamtliche Arbeit (Handwerker, Ordensmitglieder) und Sponsorengelder werden in den Projekten genutzt (Interview01Regio04, Interview03Regio04).

in Rücksprache mit diesem) angesiedelt ist, fungiert jedoch auch als Steuerungselement. Denn der Maßnahmenträger fragt beim Jobcenter an, ob die Jugendlichen, die den Beratungsbus wie auch den offenen Bereich nutzen, dem SGB-II-Träger bereits bekannt sind und gegebenenfalls welche SGB-II-Träger-Fachkraft ihn betreut, um das weitere Vorgehen abzustimmen. In dieser Regio etabliert sich im Bereich der Beschäftigungsförderung ein *sozialarbeiterisches Netzwerk*: »Es funktioniert total unkompliziert und automatisch ist schon ein kleines Netzwerk um den Kunden, ohne dass der das merkt. Was ja sonst immer schwierig ist, dieses Netzwerk um ihn aufzubauen.« (Fallmanagerin, Interview02Regio04)

Gefordert wird, wenn die Personen an der Maßnahme teilnehmen, dass bestehende Hemmnisse zur Kooperation mit der Arbeitsverwaltung abgebaut sowie das Aufsuchen von unterstützenden Leistungen externer Dienstleister (Sucht-, Schuldner-, Psychosoziale Beratung, Wohnraumbeschaffung, Jugendgerichts-, Bewährungshilfe etc.) vorgenommen werden. Zum Teil werden die Teilnehmenden auch durch SozialarbeiterInnen oder SozialpädagogInnen aus den Maßnahmenträgern zu den unterstützenden Stellen gebracht, um sicherzustellen, dass diese Leistungen in Anspruch genommen werden. Hier gibt es teilweise Konfliktpotentiale, wenn sich die Personen etwa bei bestehenden Suchterkrankungen gegen solche Angebote wehren, der Maßnahmenträger jedoch seitens des SGB-II-Trägers dazu angehalten wird, diesen Schritt zu gehen (Interview08Regio13). Suchtberatungsstellen haben hier meist den Grundsatz, nur freiwillig erscheinende Personen zu beraten und therapieren, da sonst eine zu hohe Rückfallquote erwartet wird. Die Bemühungen wider die Süchte sind nicht so erfolgreich: »Entgiftung anfangen abbrechen (»Ja ja« (Fallmanagerin, Interview04Regio04)) anfangen abbrechen.« (Sozialpädagoge, Interview04Regio04)

Es zeigt sich in allen drei Interventionsoptionen das *fördernde Element* in der Herausbildung eines sozialarbeiterischen Netzwerkes bis in die unmittelbare Lebensphäre der SGB-II-Leistungsbeziehenden hinein, um eine Erreichbarkeit herzustellen. Das *Fordernde* drückt sich in der, dann vehement und in Face-to-Face-Interaktion, eingeforderten Erreichbarkeit für die Arbeitsverwaltung und den Maßnahmenträger aus. Daneben sollen die Teilnehmenden offen über Problemlagen sprechen und diese im wechselseitigen Austausch, soweit möglich, be seitigt werden.

Integrationsform

Die soziale Teilhabe soll hier insbesondere über eine stärkere Kooperation mit der Arbeitsverwaltung hergestellt werden, zu der vertrauensfördernde Maßnahmenelemente⁷⁹ motivieren sollen:

»da diente ja das gemeinsame Essen, die gemeinsame Mahlzeit auch den sozialen, den sozialen Kontakten, nee. Beim Essen öffnet man sich, man ist kommunikativer, ja, da kann man das eine oder andere Problem besprechen, das man normalerweise unter normalen Umständen nicht besprechen würde« (Maßnahmenträger-Standortleiterin, Interview04-Regio07).

Quasi-offene Elemente, die einerseits als Nebengespräche und -schauplätze eine vertrauensfördernde Komponente besitzen, dienen gleichzeitig dem Öffnen der Teilnehmenden und der Personenanalyse. Das Fallmanagement sowie der Maßnahmenträger haben die Aufgabe, die Hintergründe zu ermitteln, um bei der Problemlösung möglichst zielführend zu unterstützen. »Das ganze Sozialverhalten wird da abgeklärt und daran wird ja dann gemessen, ist das jetzt ein sehr schwer beeinträchtigter Jugendlicher oder nur ein ›Leichter‹.« (Fallmanagerin, Interview02Regio04) Von Interesse ist beispielsweise die Schuldenhöhe, wer sind die Gläubiger, wie ist die Wohnsituation, wie ist das familiäre/soziale Umfeld beschaffen? Diese Informationen werden jedoch eher in einer vertrauensvollen Umgebung von den SGB-II-Leistungsbeziehenden ausgesprochen. »Wenn man so ein sensibles Klientel hat, da kann man nicht mit Forderungen und Holzhackermethodik vorgehen, da muss man schon ein bisschen sensibler mit umgehen.« (Fallmanagerin, Interview02Regio04) Die Arbeitsvermittlerin (Interview02Regio04) führt illustrierend den Rechenschaftsbericht des christlichen Jugendträgers an, der das »Herstellen von Vertrauen und Selbstvertrauen« be zweckt. Dabei vertreten die Maßnahmenträger-Beschäftigten das Ideal, die Jugendlichen voraussetzungslos anzunehmen, um ihnen nahezubringen, sich selbst und ihr Gegenüber ebenso zu akzeptieren.

»Man muss sich immer wieder, als Mitarbeiter hier im Haus, in den Sinn rufen, dass sie, dass sie erwachsen sind und dass man sie nicht behandeln darf wie Kinder. Weil das haben sie in ihrem Leben so oft und immer wieder erlebt und das man sie auch wirklich hält aufbaut. Und ihnen auch sagt: ihr seid erwachsene Menschen und ihr müsst das in die Hand nehmen und euern Leben selbst in die Hand nehmen, aber dazu brauchen sie halt

79 Vergleiche Interview02Regio04, Interview02Regio12.

noch ganz ganz viel Unterstützung. [...] aber manche muss man halt auch so ein bisschen, ich sag jetzt nicht zwingen, aber so ein bisschen >schubsen<, sie sich zu holen.» (Sozialpädagogin, Interview03Regio04)

Aktivierungsform

Der Aktivierungsdiskurs wird hier über eine Aktivierung in vertrauensschaffende und zugleich kontrollierende Instrumente ausgeführt. Die Weckung von Vertrauen zum SGB-II- und Maßnahmenträger soll zur Kommunikation führen. Die Kehrseite der, häufig von den Fachkräften in einer sehr wohlwollenden Art, artikulierten Unterstützung und anvisierten Vertrauensbildung ist eine paternalistische Seite, durch die staatliche Kontroll- und Erziehungsfunktion bis tief in die Persönlichkeit betreffende Bereiche hineinwirkt. Diese Einsichtnahme ist weit umfassender als die übliche Kommunikation mit SGB-II-Leistungsbeziehenden, die ohnehin erreichbar für die AkteurInnen der Beschäftigungsförderung sind. Der Versuch, sich der Kommunikation mit dem SGB-II-Träger zu entziehen, führt über die sozial aktivierenden Maßnahmen nachgerade in sein Gegenteil.

Zusammengefasst verläuft die Integration in die Ordnung der Arbeitsverwaltung über alternative und neu geschaffene Kommunikationswege, um die Erreichbarkeit mit einer bisher unerreichbaren Klientel überhaupt erst herzustellen. Integriert wird über sozialarbeiterische und offen-anmutende, attraktive Angebote in augenscheinlich vertrauensvollen und institutionsfreien Zonen der Beschäftigungsförderung. Die Aktivierung zu *Vertrauen* birgt jedoch auch eine inhärente *Kontrolle*, die vordergründig nicht unbedingt sichtbar ist.

Tabelle 7: Typ Ordnung der Arbeitsverwaltung

Kategorien/Typen	Ordnung der Arbeitsverwaltung
Maßnahmenziel	Kontakt und Kommunikation mit spezifischen Personengruppen (wieder-) herstellen
Sicht der Arbeitsverwaltung auf die Maßnahmenteilnehmenden	Für Akteure der Arbeitsverwaltung unerreichbare Individuen
Elemente des Förderns	Sozialarbeiterisches Netzwerk, das in >institutionsfreier Kommunikation<, Vermittlungs-hemmnisse klärt und bei der Behebung von Problemlagen unterstützt

Elemente des Forderns	Erreichbarkeit bis hin zu Face-to-Face-Interaktionen im Lebensumfeld der Teilnehmenden, Offenheit im Sprechen über Problemlagen Initiative diese zu beseitigen
Integrationsform	Vorstufe zur Arbeitsfähigkeit; Motivation zur Erreichbarkeit sowie zur Kooperation
Aktivierungsform	Vertrauen/Überwachung

Quelle: Eigene Darstellung

5.5.2.4 Typ Ordnung des gesellschaftlichen Miteinanders

Maßnahmenziel

In dem Typ der Integration in eine Ordnung des gesellschaftlichen Miteinanders ist das zugesprochene Ziel, die Regeln der sozialen Interaktion (wieder-) zu erlernen und anzuwenden. Darunter wird insbesondere das Verhalten innerhalb und durch die Gruppe der Maßnahmenteilnehmenden verstanden. Es umfasst gegenseitiges Unterstützen in der Gruppe, einen gruppenfähigen Umgang mit Aggressionen,⁸⁰ allgemeine Umgangsformen wie das Anklopfen vor dem Eintreten⁸¹ sowie die Pflege des äußereren Erscheinungsbildes.⁸²

»Lernen früh aufzustehen, lernen gewaschen zu sein, lernen ordentliche Klamotten anzuhaben, lernen ordentliche Schuhe anzuhaben, lernen den Tag über nicht zu Hause zu sein [...], aber trotzdem mein Leben geregelt zu kriegen.« (Teamleiterin, Interview04Regio02).

In diesem Typ werden grundlegende Kulturtechniken, die auch die Interaktion in sozialen Gruppen und in potentiellen Arbeitszusammenhängen prägen, vermittelt. Körperpflege und Schönheitshandeln (verstanden als Beachtung kultureller Regelstandards) werden durch Module gefördert, in denen basale Kompetenzen

⁸⁰ Die Aggressionskontrolle spielt eine Rolle in den U25-Maßnahmen in Regio02 (Interview01Regio02), in dem Telefoninterview01Regio03 und im Memo01Regio04.

⁸¹ Zum Beispiel Interview03Regio10.

⁸² Vergleiche Telefoninterview01Regio03, Interview02Regio04, Telefoninterview01Regio04.

der Haushaltsführung wie Wäschebügeln thematisiert werden, die aber auch Typ-Beratungen und Styling-Tipps umfassen können.⁸³

»Ja so Wäschepflege. Also es klingt eigentlich lustig, im Prinzip und es ist eigentlich schade, dass man Menschen, die 50 Jahre alt sind lernen muss, wie man Wäsche wäscht, wie man Wäsche bügelt und sie richtig zusammenlegt, damit man dann wenn man's braucht anziehen kann« (Teamleiterin, Interview04Regio02).

Die Pflege des Äußeren und die Kompetenz, dafür notwendige Ressourcen beizuhalten, umfassen jedoch auch Strukturen der Sozialwirtschaft und der Armutfürsorge. Beispielsweise werden Maßnahmenteilnehmenden über den Maßnahmenträger in Regio13 (Interview03) von Friseur-Lehrlingen aus schulischen Bildungsmaßnahmen die Haare geschnitten, der Zugang zu einer Einrichtung für den günstigen Kauf von Kleidung (Sozialkaufhaus) und Lebensmitteln (regionale Tafel) hergestellt. Diese grundsätzlichen Voraussetzungen müssten bestehen, ehe Praktika, Weiterbildung oder eine Erwerbsintegration erfolgen könnten. Die Perspektive auf günstige Lebenshaltungskosten wird in diesem Typ allerdings ausschließlich als Ermöglichung einer Steigerung der Herzigbarkeit von Personen betrachtet. Könnte jedoch auch als Zeugnis der Armut von SGB-II-Leistungsbeziehenden betrachtet werden, wie sie die Debatte um den Ratgeber des Jobcenters Pinneberg zu Tage forderte, in dem nachdrücklich diskutierte Spartipps ausgegeben werden, wie etwa nicht hungrig Lebensmittel einkaufen zu gehen (Öchsner 2013).

Gruppenfähigkeit wird dabei nicht nur als Ziel der Intervention verstanden. Gruppendynamiken werden vielmehr dazu genutzt, um andere Ziele zu erreichen (was wiederum die Gruppenfähigkeit voraussetzt).

»Ja, auch dieser Druck, den einfach die Gruppe dann auf jemanden auch ausüben kann, der soll da auch ein wenig genutzt werden. So wie, jetzt kommst du heute schon wieder ungewaschen oder jetzt kommst du heute schon wieder mit dem gleichen T-Shirt. Gestern haben wir dir doch gesagt, du sollst ein anderes anziehen. Also das was praktisch die Gruppe nicht immer jemand, der von oben runter, der über denen steht, weil der Lehrgangsleiter steht halt nun mal vom Niveau und von allem über den Leuten, aber so diesen Gruppendruck den nutzt man dann. Deswegen hat man dann auch eine relativ klei-

⁸³ Durchgängige Module im Sample, insbesondere im Aktivcenter (exemplarisch Interview01Regio01, Interview04Regio02, Interview01Regio11).

ne Gruppe gekauft, nur mal mit 16 Leuten und das reicht aufwärts.« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

Gruppen-internes Lob und Tadel seien dabei »ohne Wertung. Das kommt auch besser an.« (Maßnahmenträger-Standortleiterin, Interview04Regio07).

Sicht der Akteurinnen und Akteure

Gemäß der Sicht der AkteurInnen der Arbeitsverwaltung auf SGB-II-Leistungsbeziehende dieses Funktionstypen sind die Maßnahmenteilnehmenden Personen, die überwiegend wenig sozialen Kontakt haben und Vereinsamungstendenzen aufweisen. Beschrieben werden hier fehlende Umgangsformen sowie ein mangelhafter Umgang mit Aggression. Auch das Äußere sei auffällig, da sich diese Individuen körperlich und hygienisch nicht pflegen.

»Einer, dem die zwei Schneidezähne fehlen, der kann sich zwar vorstellen, den kannst du auch Bewerbungstraining machen lassen und IT-Systeme erlernen lassen, das bringt nichts. [...] es gibt nicht nur Leute, die sich nicht waschen, sondern es gibt Leute, die einfach vereinsamt sind und die es schwer haben und wo man sieht, übergewichtig, also adipös, oder irgendwie schon von außen hin schon Hemmnisse aufzeigen, wo der Fallmanager sagt, wer kommt denn da, da werde ich ja die nächsten 20 Jahre gar nicht mehr quitt.« (Zentraler Projektmanager, Interview03Regio07)

Falls die Teilnehmenden auf soziale Netzwerke zurückgreifen könnten, seien es eher Umfelder, die von Erwerbslosigkeit dominiert werden.

Elemente des Förderns und Forderns

Das *fördernde Element* ist in diesem Typ die Ermöglichung von moderiertem Kontakt mit anderen Personen sowie Gelegenheiten für Gruppenlernen zu bieten. Infolgedessen sollen soziale Kompetenzen sowie soziale Netzwerke für eine eventuelle spätere gegenseitige Unterstützung aufgebaut werden. Außerdem wird Wissen zu allgemeinen Umgangsformen und der Körperlichkeit (Körper-, Kleidungspflege, Typberatung) weitergegeben. Das *Fordernde* drückt sich hier in der Offenheit für das Arbeiten an Bedingungen der eigentlich persönlichen Sphäre aus, um einen Erwerbseinstieg gewährleisten zu können. So wird das individuelle Erscheinungsbild zum Thema der Arbeitsverwaltung:

»Also Herr oder Frau XY, tut mir leid, wenn ich Ihnen das so sagen muss, aber ich finde heute ihr äußereres Erscheinungsbild nicht gerade passend für unser Gespräch heute. Was ist denn los heute? Also schon auch ein bisschen in die Richtung, das man sagt, kann ich

ihnen irgendwie helfen? Ist irgendwas passiert? Warum haben sie heute das dreckige Ding an? Oder dass man sagt, entschuldigen sie bitte, dass ich sie anspreche, aber sie riechen heute nach Alkohol. Ich muss ihnen das so sagen, ich rieche das heute, was ist denn los?« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

Um solch sensible Themen ansprechen zu können, werden Fachkräfte der SGB-II-Träger in der Regel in Gesprächsführungstechniken geschult. In Regio02 werden Maßnahmen Sozialer Aktivierung erst vorgeschlagen, wenn mehrfach im SGB-II-Träger Gespräche etwa zum Äußersten geführt wurden. Die Maßnahmen teilnehmenden sind häufig »nicht beglückt, aber sie machen das dann eigentlich schon.« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

»Aber wenn sich jemand totweigert und sagt, ich kann das nicht, da werde ich, da kriege ich Depressionen, da werde ich psychisch krank, das kann ich nicht, zwingen sie mich bitte nicht, dann machen wir es eigentlich auch nicht. Aber wenn man versucht jemanden sanft zu überzeugen, dann unterschreibt er aber bitte auch die EV [Eingliederungsvereinbarung; CF] und dann hält er aber wenn's geht durch und das ist dann ja auch ein persönlicher Erfolg, wenn er sagt, ja ich hab es geschafft, ich habe durchgeholt.« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

Integrationsform

Die soziale Teilhabe wird auch hier in einer Vorstufe zur Arbeitsfähigkeit gefördert, in Maßnahmen die auf Gruppeninteraktionen zielen. Dafür wird in Elemente integriert, die deviantes Auftreten in der sozialen Interaktion wie auch im Erscheinungsbild thematisieren. Über diese Kritik, gekoppelt an konstruktive Verbesserungsvorschläge, soll die Devianz gemindert werden.

Aktivierungsform

Der Aktivierungsdiskurs wird hier über die Aktivierung zur Sozialkompetenz ausgeführt, »bis hin eben auch: [...] sich als Teil einer Gesellschaft zu fühlen. Nicht immer nur [...] sich selbst zu sehen, sondern auch die Zusammenhänge zu sehen.« (Mitarbeiter Projektmanagement, Interview02Regio13)

Zusammengefasst wird im Typ des gesellschaftlichen Miteinanders in Gruppenstrukturen integriert, um Grundregeln der sozialen Interaktion (wieder-) zu erlernen und sich im sozialen Verhalten sowie der äußersten Erscheinung den normativen Vorstellungen anzupassen. Aktiviert wird zur Sozialkompetenz.

Tabelle 8: Typ Ordnung des gesellschaftlichen Miteinanders

Kategorien/Typen	Ordnung des gesellschaftlichen Miteinanders
Maßnahmenziel	Grundregeln der sozialen Interaktion (wieder-) erlernen (etwa Umgangsformen, Gruppenlernen und –unterstützung, Pflege des Äußeren)
Sicht der Arbeitsverwaltung auf die Maßnahmen- teilnehmenden	Individuen, mit wenig Personenkontakt (tlw. Vereinsamungstendenzen), die kaum Umgangsformen beherrschen und/oder sich körperlich und hygienisch nicht pflegen
Elemente des Förderns	Begleiteter Personenkontakt, Herstellen von Gruppenlernen, Wissensvermittlung zu allg. Umgangsformen und Körperhygiene
Elemente des Forderns	Offenheit für das Arbeiten an Bedingungen der eigentlich persönlichen Sphäre, um eine Interaktion in Gruppen gewährleisten zu können
Integrationsform	Vorstufe zur Arbeitsfähigkeit; sozialkompetentes Handeln und Minderung devianten Auftretens
Aktivierungsform	Sozialkompetenz

Quelle: Eigene Darstellung

5.5.2.5 Typ Ordnung des aktiven Subjekts

Maßnahmenziel

Im Typ der Integration in die Ordnung des aktiven Subjekts sind die normativen Strukturen der aktiven Persönlichkeit von Bedeutung. Es geht um Persönlichkeits- und Selbstwirksamkeitsförderung und das Entdecken individueller Stärken. Über anspruchsarme und häufig kreative Angebote wie Theatergruppen, Laienzirkus, Filmprojekte, Rap-Programm, Tanzgruppen, Sportangebote, Ferienfreizeiten für Jugendliche, Kurse zum künstlerischen Gestalten, Nähkurse mit ei-

ner künstlerischen Ausrichtung⁸⁴ sollen nicht unmittelbar arbeitsmarktnahe Fähigkeiten entdeckt und die Selbstwirksamkeit gestärkt werden. Die so erworbene Selbstwertsteigerung soll zur weiteren Maßnahmteilnahme motivieren, zur arbeitsmarktlichen Fokussierung beitragen und erste Schritte in Richtung Erwerbstätigkeit erbringen. Insofern sollen alle Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit die Personen ein Ziel fokussieren und die Kenntnis über die dafür notwendigen Schritte vermittelt werden.

»Wir versuchen die Teilnehmer immer in die Aktivität mit einzubeziehen, a) ist das eine Motivation für sie, das was sie auch produzieren oder herstellen, dass es anerkannt wird oder und dann sag ich immer, wenn sie was Schönes gemacht haben, werden die auch gelobt. Lob und Tadel, ja und dann kommt man in Berührung mit den Teilnehmern, dann fragt man, was gefällt ihnen auch so, also quasi die Arbeit an der Basis« (Maßnahmenträger-Standortleiterin, Interview04Regio07).

Daneben sollen eigene Grenzen ausgeweitet beziehungsweise überwunden werden, um die Persönlichkeitsentwicklung zu ermöglichen beziehungsweise zu stimulieren. Dies ist etwa die zentrale Ausrichtung einer Maßnahme für ehemalige Drogenabhängige, deren Hauptinhalt in einer Gebirgsüberquerung besteht (Interview04Regio02).

Sicht der Akteurinnen und Akteure

Die Sicht der AkteurInnen der Beschäftigungsförderung auf SGB-II-Leistungsbeziehende beschreibt hier Personen mit wenig Selbstvertrauen, die auf die eigenen Fähigkeiten fokussiert werden müssten. Diese Kompetenzen können berufsrelevant sein, bei arbeitsmarktfernerer Klientel sollen dagegen andere Fertigkeiten das Selbstbewusstsein soweit aufbauen, dass die insgesamt gewachsene und gefestigte Persönlichkeit dadurch zur Erwerbstätigkeit motiviert werde. So zentriert sich auch der Umgang mit der persönlichen Berufsbiografie im Profiling auf die Stärken der Person: »Das Allerwichtigste ist, dass man den Menschen zuhört, auch das ist eine neue Erfahrung für Viele, nicht, das als Mensch

84 Gefördert werden in diesem Typus also künstlerische, kulturelle und sportliche Maßnahmenanteile, wie Theater- und Tanzprojekte (Interview04Regio02, Interview04Regio04, Interview02Regio13, Interview04Regio12), ein Kommunikationskurs mit der Ausrichtung auf Selbst- und Fremdwahrnehmung (Interview04Regio07), Airbrush, Aquarellmalerei (Interview04Regio07), Musikproduktionen (Interview03Regio04, Interview04Regio04) und Basteln (Interview02Regio11).

angenommen wird, wertgeschätzt wird, dass das nicht alles nur Mist war, was er erlebt hat und gemacht hat, diese negativen Suggestionen, dass schaffst Du sowieso nicht« (Maßnahmenträger-Standortleiterin, Interview04Regio07).

Auch Gruppenprozessen wird die Steigerung der individuellen Motivation zur Erwerbsintegration zugesprochen. Erst durch diese würden sich vielfach die Maßnahmenteilnehmenden für Neues öffnen: »Der Mensch muss erst bereit sein, sich auf etwas Neues einzulassen und das auch wollen. Und das alles ihm bewusst zu machen, [...] Du kannst viel, schau hin, was Du alles kannst.« (Maßnahmenträgerleiterin, Interview01Regio02)

Durch die Teilnahme an den sozial aktivierenden Bausteinen erhöhe sich, über eine gewisse Zeit hinweg, die Motivation zur generellen Maßnahmenteilnahme und Bausteinen wie Bewerbungstraining und Coaching (zum Beispiel Interview04Regio12). Die niederschwelligen Module haben dabei nicht nur die Funktion, die soziale Interaktion in der Gruppe zu entwickeln und die Motivation zur gesamten Maßnahmenteilnahme zu fördern, sondern insbesondere über arbeitsmarktferne Tätigkeiten das Selbstbewusstsein im Allgemeinen zu stärken. Auf Basis dieser Stabilisierung könne dann erst das Thema Erwerbsarbeit bearbeiten werden.

»Wir haben ein Improvisationstheater, dient auch dazu Selbstbewusstsein zu stärken, Mut zu machen, Motivation zu finden, wo vielleicht bisher keine war, ja einfach, dieses Selbstbewusstsein, jetzt geh ich und bewerbe mich mal da und ich bin was wert und das zu stärken.« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

Über die Realisierung von eigenen Kompetenzen in eher arbeitsmarktfernen Bereichen wie im Improvisationstheater oder einem Tanzkurs (Interview04Regio12) sollen SGB-II-Leistungsbeziehende so weit über die Steigerung des Selbstbewusstseins stabilisiert werden, dass sich auch eine größere Eigeninitiative zur Erwerbsaufnahme entwickelt. »Dass die Teilnehmer entdecken, welche Potentiale sie haben, weil sie hier einfach die Möglichkeit bekommen. Schauen sie mal, sie können hier also malen, also sich da da beteiligen an irgendwelchen Projekten« (Maßnahmenträger-Standortleiterin, Interview04Regio07).

Die Persönlichkeitsförderung soll in ihrem fordernden Element der Erwerbsaufnahme dienen und während beziehungsweise nach dieser Maßnahme müssen konkrete Schritte zur Erwerbsaufnahme unternommen werden, so die Maßgabe von SGB-II- und Maßnahmenträger.

Integrationsform

Soziale Teilhabe soll hier über die Selbstwirksamkeit erhöhende Tätigkeiten begünstigt werden. Die Ausrichtung auf die individuellen Stärken (auch wenn zum Teil in vordergründig arbeitsmarktrelevanten Bereichen) und das schrittweise Erhöhen des eigenen Limits sollen einen Sinn und Freude im Leben geben. Darauf aufbauend könnten die Arbeitskompetenzen gesteigert werden.

»Und dann wenn jemand so bisschen mutiger ist, hat er auch oft einmal den Mut zu sagen, okay, ich bewerbe mich einfach noch mal, auch wenn das jetzt vielleicht noch mal 50 mal schief geht, aber vielleicht habe ich ja auch irgendwo mal Glück oder ich gehe weiter jetzt, ich mach jetzt mal ein Praktikum in einer Firma.« (Teamleiterin, Interview04Regio02)

Auf die Nachfrage, ob diese Maßnahme dann immer in eine Praktikums- oder Stellensuche eingebunden ist, erklärt die Gesprächspartnerin:

»Aber das ist nicht das vorrangige Ziel. Wenn man grad auch Menschen in der Situation überfordert, dann machen die ganz schnell zu und dann sitzen die wieder zu Hause in ihrem Schneckenhaus und gehen nicht mehr raus. Also das ist schon langsam, schon eins nach dem anderen und eben auch mit einer kleinen Gruppe« (Teamleiterin, Interview04Regio02).

Insgesamt ist auch bei den auf Selbstwirksamkeit ausgelegten Tätigkeiten ein langfristiger Bezug zum Arbeitsmarkt vorhanden, indem diese immer als Vorstufe zu weiteren Maßnahmen oder begleitend zu Qualifizierungselementen durchgeführt werden:

»Wenn die Maßnahme gar nie im Mindesten auf Arbeit rausläuft, dann wird's auch glaub ich nicht so breite Zustimmung unter den pAps [SGB-II-Träger-Fachkräfte – die sogenannten persönlichen Ansprechpartner; CF] geben. Es muss schon also ein Ziel dahinter sein. Also jetzt nur das ich sag, also Kunde kommt, zack, der wurde gemobbt, danach drei Monate zeichnen, würde bei unserer Front jetzt nicht auf breite Zustimmung stoßen, weil man immer sehen will, was kommt denn nun danach. Wenn er dann drei Monate gezeichnet hat, was kann er denn dann danach? Ist er denn dann soweit, dass er sich wieder zum Teil wenigstens selber finanzieren kann?« (Fallmanagerin, Interview02Regio06)

Aktivierungsform

Der Aktivierungsdiskurs wird in diesem Typ über die Aktivierung der Maßnahmenteilnehmenden zur Selbstwirksamkeit ausgeführt.

Zusammenfassend zielt die Integration in die Ordnung des aktiven Subjekts auf Personen mit Defiziten im Selbstvertrauen, um über überwiegend arbeitsmarktfreie kreative Tätigkeiten die Selbstwirksamkeit zu fördern und damit so weit zu stabilisieren, dass es einer späteren Erwerbsaufnahme förderlich ist.

Tabelle 9: Typ Ordnung des aktiven Subjekts

Kategorien/Typen	Ordnung des aktiven Subjekts
Maßnahmenziel	Persönlichkeitsförderung; Selbstwirksamkeit (wieder-)herstellen, positives Feedback individuell sowie in Gruppen
Sicht der Arbeitsverwaltung auf die Maßnahmenteilnehmenden:	Individuen mit wenig Selbstvertrauen, die eigene Fähigkeiten nicht wahrnehmen (können)
Elemente des Förderns	Persönlichkeitsförderung über die Fokussierung auf individuelle Fähigkeiten soll zur Erwerbstätigkeit motivieren; ›Wohlfühlangebote‹: Künstlerisch, Kulturell, Sport, Strategien zur Problembehebung aufzeigen
Elemente des Forderns	Einsicht und Motivation zur (späteren) Erwerbsaufnahme sollte erkennbar sein
Integrationsform	Vorstufe zur Arbeitsfähigkeit; Entdecken von Stärken (ggf. vordergründig nicht arbeitsmarktrelevant); einen Sinn und Freude im Leben geben, um dann weiter Arbeitskompetenzen fördern zu können
Aktivierungsform	Selbstwirksamkeit

Quelle: Eigene Darstellung

5.5.2.6 Vergleich der Funktionstypen im Hinblick auf die Rahmung des Aktivierungsdiskurses

Der Aktivierungsdiskurs geht von aktiven Subjekten aus, den Kundinnen und Kunden. Weiter entspricht es der Sicht des Diskurses, dass sich das Individuum über Erwerbstätigkeit selbst verwirklicht und so am sozialen Leben teilnimmt. Dagegen erscheinen erwerbsfähige Sozialleistungsbeziehende als deviant. Denn diese soziale Gruppe unterliegt einem inhärenten Vorwurf: der (intentionalen) Nutzung sozialstaatlicher Strukturen, um ein inaktives Leben zu führen. Autonomie wird hier als Synonym für Eigenverantwortung verwandt und die Kategorie der Beschäftigungsfähigkeit vornehmlich auf individuelle Komponenten reduziert, während arbeitsmarktlche Strukturen einen geringeren Stellenwert einnehmen. Die AkteurInnen der Beschäftigungsförderung müssten demnach das aktive Subjekt eher beraten als *für* dieses tätig werden. Doch in den Maßnahmen Sozialer Aktivierung werden die Maßnahmenteilnehmenden in vielfältiger Weise direkt unterstützt. So diffundiert die im Aktivierungsdiskurs vorherrschende Funktion der Erwerbsintegration in der Praxis in normative Ordnungen der Integration, wie sie zuvor dargestellt wurden: in den Ordnungen 1.) der Tätigkeit, 2.) einer erwerbstätigen Familie, 3.) der Arbeitsverwaltung, 4.) des gesellschaftlichen Miteinanders und 5.) des aktiven Subjekts.

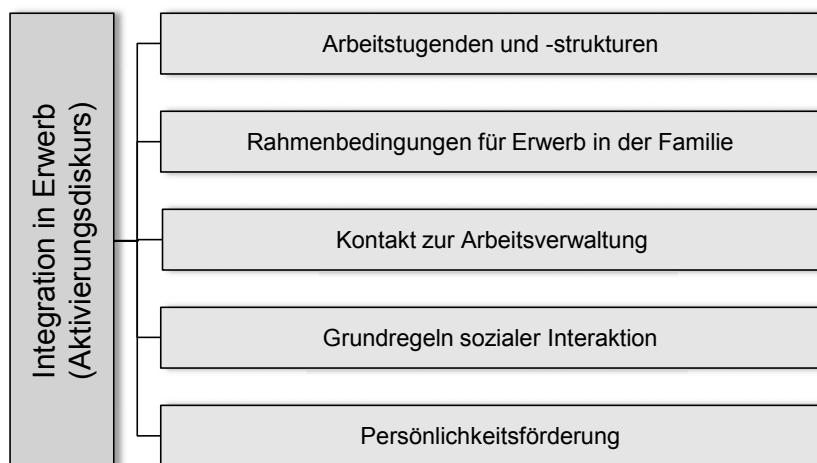
Somit wird der Aktivierungsdiskurs auf unterschiedliche Weisen ausgeführt und damit in seinen *Wissensstrukturen*, wie auch den *normativen Strukturen ausgeweitet*. Dies wird zum einen deutlich an den unterschiedlichen *Maßnahmenzielen*, die verfolgt werden. Während der Aktivierungsdiskurs vordergründig auf eine Integration in Erwerbstätigkeit ausgerichtet ist, wird diese in den hier vorliegenden Maßnahmen Sozialer Aktivierung kaum erreicht. Vielmehr werden weitere Ziele verfolgt, um eine grundsätzlich sehr arbeitsfern beschriebene Klientel zu aktivieren. Die Klientel gilt als schulisch und beruflich niedrig qualifiziert und mit zahlreichen psychischen, physischen, familialen, finanziellen oder juristischen Problemlagen belastet. Die SGB-II-Leistungsbeziehenden, denen Maßnahmen Sozialer Aktivierung zugeschoben werden, scheinen dabei weit vom Bild der eigenständig und selbstverantwortlich agierenden Kundin und Kunden entfernt zu sein. Schließlich werden diese in ihrer Maßnahmenteilnahme auf unterschiedlichsten Ebenen unterstützt. Die Schilderungen der Maßnahmenklientel sind hier über alle Typen hinweg annähernd homogen und decken sich mit den Schilderungen zu Hemmnissen in Teilen der SGB-II-Klientel aus anderen Studien (Kaltenborn/Kaps 2013, Schütz et al. 2011, Henkel et al. 2009).⁸⁵ Die In-

85 Vergleiche Kapitel 5.4.5 Verfestigte Arbeitslosigkeit: Eine arbeitsmarktferne Klientel.

tegration in Erwerbstätigkeit scheint hier an Grenzen der individuellen Beschäftigungsfähigkeit und arbeitsmarktlchen Nachfrage zu stoßen. Dies zeigt sich etwa daran, dass schon zum Zeitpunkt der Maßnahmenkonzeption durch AkteurInnen der Arbeitsverwaltung, die Maßnahmen statt der Erwerbsintegration auf den Aufbau von 1.) Arbeitstugenden und -strukturen, 2.) Rahmenbedingungen für Erwerb in der Familie, 3.) Kontakt zur Arbeitsverwaltung, 4.) Grundregeln sozialer Interaktion und 5.) Persönlichkeitsförderung zielen (siehe Abbildung 9: Maßnahmenziele).

Verbunden mit den unterschiedlichen Ausrichtungen der Maßnahmenziele liegt in den jeweiligen Integrationsformen ein wesentlicher Unterschied zwischen den Typen. Die Funktionstypen der Integration in die Ordnung der Tätigkeit und die Ordnung der erwerbstätigen Familie stehen der Erwerbsintegrationsforderung des Aktivierungsdiskurses am nächsten. Ihre Nähe zum Diskurs wird in der Erstnennung dieser Typen ausgedrückt.

Abbildung 9: Maßnahmenziele



Quelle: Eigene Darstellung

Letztlich gelingt auch in der Integration der Ordnung der Tätigkeit und der erwerbstätigen Familie überwiegend keine Erwerbsintegration, sondern eine Aktivierung zur Tätigkeit für die Subsistenz beziehungsweise die Simulation von Erwerbstätigkeit. Damit bleiben letztlich eine anschließende Maßnahme respektive die Suche nach einer Erwerbsintegration weiterhin notwendig. Die Typen der Integration in die Ordnung der Arbeitsverwaltung, des gesellschaftlichen Miteinanders und des aktiven Subjekts haben eine beträchtliche Orientierung hin

zu Intentionen der Sozialarbeit. Sie sind stärker unterstützend sowie durch eine intensivere Interaktion fokussierter auf die individuelle Problemlösung, indem sie persönlichkeitsstabilisierend ausgerichtet sind und Vermittlungshemmnisse bearbeiten sollen, die von den AkteurInnen der Beschäftigungsförderung diagnostiziert werden. Somit vollzieht sich die Aktivierung in einer Art Learning-by-Doing in den Bereichen, die (wieder-)erlernt werden, um anschließend deren Einhaltung zu überprüfen.

Im Typ der Ordnung der Tätigkeit soll sich die Integration über die Tätigkeit vollziehen und dockt damit am Erwerbsprinzip des Aktivierungsdiskurses und seiner Ausrichtung auf die soziale Teilhabe über Erwerb an.⁸⁶ Die Aktivierung zur Tätigkeit verspricht so, sich von Erwerbsdistanz und Bewerbungsfrustration über die Betätigung selbst zu entledigen und Lern- sowie Arbeitsmotivation daraus zu generieren.

Im Typ der Ordnung der erwerbstätigen Familie wird die Integration in Tätigkeiten gefördert, die berufsähnliche Rahmenstrukturen beinhalten und selektive Bezüge zur Erwerbsarbeit herzustellen vermögen. So wird zu einer Simulation von Erwerbstätigkeit aktiviert und damit auf Vorstellungen des Aktivierungsdiskurses zur Familie rekuriert:⁸⁷ Die Familie soll füreinander einstehen. Dies meint im Feld, Erwerbstätigkeit und damit die Selbstverwirklichung mindestens einer Person zu ermöglichen, etwa indem Großeltern, Ehepartner oder Geschwister bei der Kinderbetreuung unterstützen und die Rahmenbedingungen wie die Erledigung des Haushalts, der Lebensmittelbeschaffung etc. mit erledigen. Allerdings werden in der Praxis der Arbeitsverwaltung die eigentlich vom familiären Netzwerk erwarteten Rahmenstrukturen, die Erwerbstätigkeit ermöglichen, indem SozialarbeiterInnen hinzugezogen werden und die Einschaltung weiterer öffentlich-professioneller Institutionen, wie dem Jugendamt in der Maßnahmen-tätigkeit erlernt selbstständig aufzubauen und aufrecht zu erhalten.

Im Typ der Ordnung der Arbeitsverwaltung soll die Kommunikation mit der Arbeitsverwaltung über ein sozialarbeiterisches Netzwerk und somit eine Aktivierung zu Vertrauen und Kontrolle ermöglicht werden. Über den begleiteten Austausch soll das Vertrauen der SGB-II-Leistungsempfangenden zu den Institutionen der Beschäftigungsförderung ausgebaut werden. Damit geraten das Verhalten sowie die Bemühung zur Erwerbsaufnahme kontrollierbarer.

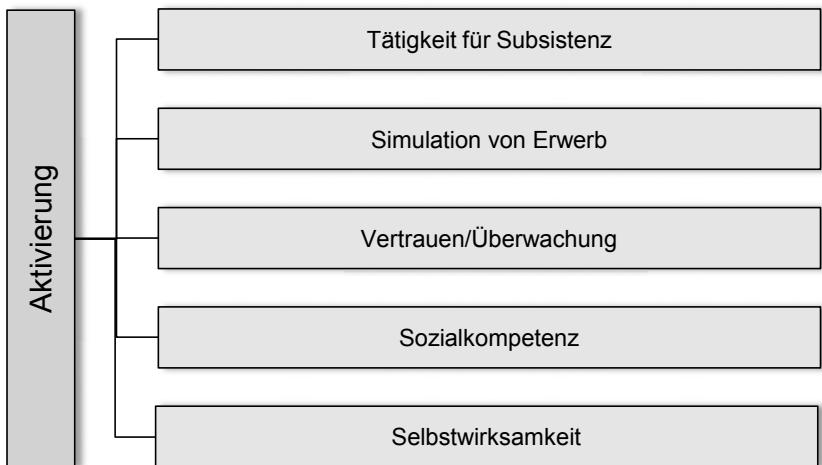
86 Vergleiche Kapitel 4.4 »Alles ist sozial, was Arbeit schafft«: Soziale Teilhabe über Erwerb.

87 Vergleiche Kapitel 4.5.1 Bedarfsgemeinschaft und Familie: Menschen sollen füreinander einstehen.

Im Typ der Ordnung des gesellschaftlichen Miteinanders sollen die Vermittlung von sozial kompetentem Handeln und die Verminderung von deviantem Auftreten (im Sinne des Aktivierungsdiskurses) über Gruppenprozesse erlernt und überprüft werden. Gruppeninternes Lob und Tadel und damit die Disziplinierung durch die peer-group sind ein Schlüsselement in dieser Aktivierungsform, denn dies sei keine Meinung »von oben herab, also ohne Wertung. Das kommt auch besser an.« (Maßnahmenträger-Standortleiterin, Interview04-Regio07). Die Disziplinierung verlagert sich so von der Arbeitsverwaltung weg. Insgesamt rekurriert der Typ auf die Vorstellungen des Aktivierungsdiskurses, dass Einzelne sozialen Regeln nachkommen sollen, um letztlich für sich selbst zu sorgen.⁸⁸

Im Typ der Ordnung des aktiven Subjekts werden überwiegend arbeitsmarktferne Fähigkeiten des Individuums adressiert, um die Motivation zur Erwerbsaufnahme zu wecken und/oder zu prüfen. Dieser Typ rekurriert auf den Aktivierungsdiskurs, indem das Bild des aktiven Subjekts als Unternehmer seiner selbst ernst genommen wird. Das Selbstvertrauen ist dann für das aktive Subjekt als selbstständiges und selbstdurchsetzendes Individuum notwendige Voraussetzung für die Aktivität in der Erwerbsarbeit. Zunächst soll diese Motivation bei der sehr arbeitsmarktfernen Klientel über arbeitsmarktferne Tätigkeiten entwickelt werden, indessen die Selbstwirksamkeit gestärkt und in einem weiteren Schritt das Metathema der Erwerbstätigkeitsaufnahme behandelt werden.

88 Vergleiche hier wie auch im Folgenden hinsichtlich des Subjekts als Unternehmer seiner selbst Kapitel 4.2 »Menschen in Arbeit bringen«: Sicht auf die Leistungsbeziehenden.

Abbildung 10: Umsetzung der Aktivierung

Quelle: Eigene Darstellung

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Integration in die Ordnung der Tätigkeit sowie der erwerbstätigen Familie in seiner Funktionsausrichtung dem Aktivierungsdiskurs näher liegt, selbst wenn hier keine Erwerbsintegration erreicht werden kann. In toto nehmen unterstützende Funktionen eine dominante Rolle ein, die immer auch durch eine Prüfung der Mitwirkung und Selbstaktivität begleitet werden. In der Tabelle 10 werden die Typen gesamthaft skizziert.

Tabelle 10: Vergleich der Funktionstypen

Kategorie Typ	Maßnah- menziel	Integrationsform	Aktivie- rungsform
Ordnung der Tätigkeit	Tugenden der Arbeit	Tätigkeiten des täglichen Bedarfs, mittelbar für den Arbeitsmarkt	Tätigkeit für Subsistenz
Ordnung der erwerbstätigen Familie	Bedingungen für Berufstätigkeit in der Familie	Tätigkeit eines Familienangehörigen	Simulation von Erwerbstätigkeit
Ordnung der Arbeitsverwaltung	Kontakt und Kommunikation	Vorstufe zur Arbeitsfähigkeit; Motivation zur Erreichbarkeit sowie zur Kooperation	Vertrauen respektive Überwachung
Ordnung des gesellschaftlichen Miteinanders	Grundregeln sozialer Interaktion	Vorstufe zur Arbeitsfähigkeit; sozialkompetentes Handeln und Verminderung devianten Auftretens	Sozialkompetenz
Ordnung des aktiven Subjekts	Selbstwirksamkeit	Vorstufe zur Arbeitsfähigkeit; (arbeitsmarktunabhängige) Stärken entdecken für späteres fördern der Arbeitskompetenzen	Selbstwirksamkeit

Quelle: Eigene Darstellung

5.5.3 Sozialstaatliche Funktionen

Wie im Folgenden dargestellt, nehmen Maßnahmen Sozialer Aktivierung auch sozialstaatliche Funktionen ein: Denn sie fokussieren die Förderung der Person in ihrer *Ganzheitlichkeit*, um eine *Beschäftigungsfähigkeit* zu erzielen. Letztlich wird so soziale Teilhabe in der Maßnahme ermöglicht und das Individualisierungsprinzip aufgeweicht. Denn diese Maßnahmen verlagern die Intention von

einer Übernahme der Eigenverantwortung hin zu einer teilweise umfangreichen Unterstützung, obzwar letztlich eine Selbstbefähigung der SGB-II-Leistungsbeziehenden zur Beschäftigung erreicht werden soll. En passant wird so ein *de-kommodifizierendes* Moment installiert, das den Warencharakter der Erwerbstätigkeit mindert, indem zunächst die Problemlagen geklärt werden können, ehe eine Erwerbstätigkeit aufgenommen werden kann und soll. Darüber hinaus ermöglichen die Maßnahmen Sozialer Aktivierung *soziale Teilhabe* (im ›Vorraum der Erwerbsarbeit‹).

Maßnahmen Sozialer Aktivierung sind gerichtet auf eine umfassende Betreuung ihrer Maßnahmeneinnehmenden in Bereichen, die über die originäre Beschäftigungsförderung hinausweisen. In dem Bestreben, alle Sozialleistungen unter einem Dach zu versammeln, respektive aus einer Hand zu vergeben, richten sie sich *ganzheitlich* auf die Persönlichkeit, anstatt zum Beispiel einzig auf die Qualifikation abzuheben. Mit dem Primärziel zunächst die *Beschäftigungsfähigkeit* zu fördern, fungieren diese Maßnahmen zudem als Vehikel, das auf unterschiedlichsten Funktionsebenen sowohl zur Maßnahmeneinnahme als auch in langfristiger Perspektive zum Erwerbseinstieg integrieren soll.

Dementsprechend haben die Maßnahmen Sozialer Aktivierung eine ausgeweitete Zielsetzung – sie sind *ganzheitlich* und werden so vielfach explizit in den Interviews benannt. Tatsächlich wird das Individuum in einer weit umfassenden Form einbezogen, als allein im Sinne der Erwerbsintegration:

»Chancen sind, dass man den Menschen als ganzen Menschen sieht auch sieht mit seinem ganzen Umfeld sieht, wenn man also nicht nur sieht der Arbeitsmarkt ruft, wir müssen die Menschen fit machen, sondern das man erkennt oder herausarbeitet, wo die Hemmnisse liegen und das man die nach Möglichkeit gleichzeitig angeht und vielleicht sogar mal jemand herausnimmt aus dem Prozess, wenn man sieht, der ist schwer-sucht-erkrankt oder hat Rückfälle, dann muss man ihn sofort rausnehmen und therapieren« (Kommunaler SGB-II-Träger-Mitarbeiter, Interview04Regio06).

Die sozial aktivierenden Maßnahmen wirken bis in die einzelnen *Lebensbereiche* der Personen hinein. Sie liefern SGB-II- und Maßnahmenträger Einblicke in die unmittelbaren Lebensbedingungen und -umgebungen der Personen, beispielsweise über aufsuchende Dienste. Daneben fördern und fordern sie in scheinbar nicht investigativen Interaktionsstrukturen wie der gemeinsamen Mahlzeit, der offenen Beratung im Beratungsbüro oder Sportkurs.

»Und davon halte ich eigentlich sehr viel, weil ich das Gefühl, dass es den Menschen einfach noch mal öffnet, also ganz, ganz weit öffnet und sie einfach in ihren Begabungen und

Talenten unterstützt. Ohne das man ganz straight sagen kann, das führt auch unmittelbar zu der und der Einsatzstelle.« (Fachbereichsleiterin, Interview04Regio06)

Sozial aktivierende Maßnahmen haben das Vermögen, bis in die zeitweise sehr intensive Begleitung der Familie hineinzuwirken. Dies kann eine sehr hilfebedürftige Klientel auf einer sehr viel ganzheitlicheren Ebene auf dem Weg zur Erwerbsintegration begleiten: Potentiale erfassen, die zuvor nicht sichtbar waren sowie Hemmnisse aufdecken, die nur über den intensiven Austausch und ein gewonnenes Vertrauensverhältnis hervortreten. Es könnten Problemsituationen aufgedeckt werden, die aus den Familien- oder peer-group-Strukturen heraus entstehen und durch die Identifikation überhaupt erst bearbeitet werden können. Damit wird der Aktivierungsdiskurs besonders ernst genommen, indem das Individuum im Sinne des Enablings dabei unterstützt wird, sich selbst zu helfen, selbst aktiv zu sein, selbst sein eigenes Leben und die Aufnahme seiner Arbeitstätigkeit zu gestalten. Dies soll geschehen indem Wertschätzung, Selbstsicherheit und das Erlernen sozialer Kompetenzen als Vorstufe der Erwerbstätigkeit gefördert werden. Hier wird eine sehr unbürokratische und damit umfassend ansetzende Hilfe durch das Zusammenwirken verschiedenster Institutionen ermöglicht. In einem gewissen Widerspruch dazu steht die Tatsache, dass beispielsweise aufsuchende Dienste in den Kompetenzbereich des Allgemeinen Sozialdienstes gehören. So erklärte etwa eine Maßnahmenträgerleitung die Durchführung von aufsuchenden Diensten, die normalerweise nicht zum SGB-II-Aufgabenspektrum gehören: »Soziale Integration ist immer grenzwertig. Die Verwaltungsvorschriften, die Gesetze so weit gut nach außen zu dehnen, dass es den Menschen hilft.« (Maßnahmenträgerleiterin, Interview03Regio04)

Daneben wird in diesen Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf eine jugendliche Klientel, in gewisser Weise ein *erzieherischer Auftrag* verfolgt und die normative Steuerung der Beschäftigungsförderung soweit möglich bis in die Wohnungen getragen: »Es wird wirklich ganz unten angefangen, mit dem Träger zusammen, dass aufzugreifen, was die Eltern zu Hause, ich sage jetzt mal 16 Jahre zu Hause versäumt wurde.« (Fallmanagerin, Interview02Regio04)

Doch auch die Aktivierung selbst kann als erzieherischer Akt und die Arbeitsverwaltung als sozialisierende Instanz betrachtet werden, wie Lessenich dies für den Sozialstaat insgesamt herausarbeitet (Lessenich 2012b). Der durch Maßnahmen Sozialer Aktivierung ermöglichte und meist über die Grenzen der Arbeitsverwaltung hinausreichende Einblick in das Lebensumfeld und die Persönlichkeit der SGB-II-Leistungsempfangenden, muss hierbei im Rahmen der Arbeitsverwaltung vertrauensvoll behandelt werden. Dennoch führt er nolens volens zu einer Ausweitung der über die Arbeitsverwaltung ausgeübten Bio-Macht

in persönliche Bereiche. Die Bio-Macht (Foucault 1976) richtet sich auf die Bevölkerung und befasst sich auch mit der Regulierung ihrer Lebensweise. Durch die Übertragung auf die Arbeitsverwaltung werden Aspekte sichtbar, die ohne die Ausweitung in eine offenbar institutionsfreie Zone, etwa des gemeinsamen Essens oder des Kung-Fu-Kurses, nicht flagrant werden. Zudem transportiert die Sichtbarkeit der ganzen Persönlichkeit einen Handlungzwang zu Aktivierungsinterventionen der Beschäftigungsförderung in weitere Bereiche. Zum Beispiel müssen offen gelegte Suchtproblematiken registriert und behandelt werden. Wenn das Subjekt die Notwendigkeit einer Therapie jedoch (noch) nicht verinnerlicht hat, stoßen die Aktivierungsinterventionen an ihre Grenzen. Dienstleistungen Dritter, wie Suchtberatungsstellen, haben die interne Vorgabe, dann zu agieren, wenn die Klientin oder der Klient eine intrinsische Motivation zur Überwindung der Sucht haben. Denn andernfalls ist die Abbruchwahrscheinlichkeit der Therapie sehr hoch. Das Subjekt selbst wird durch Maßnahmen Sozialer Aktivierung in seiner ganzen Persönlichkeit in das Prinzip der Rechte und Pflichten eingebunden. Somit expandiert der Sanktionsvorbehalt mitunter in sehr private Bereiche, wie die Suchttherapie, Pflege des Äußeren oder Familienbeziehungen. Denn ein Individuum, das sich den Vorgaben entzieht, muss »natürlich auch mit den Konsequenzen [leben; CF], aber es hat alles einen erzieherischen Charakter.« (Fallmanagerin, Interview02Regio04)

Summa summarum zeigt sich, dass alle Maßnahmen Sozialer Aktivierung die Funktion einnehmen, die *Beschäftigungsfähigkeit* als Vorstufe der Erwerbsintegration zu fördern, wie dies die Aussage einer Teamleiterin illustriert: »Es ist nicht jeder Integrationsgedanke, den wir haben, Integration erster Arbeitsmarkt, sondern auch: Beschäftigungsfähigkeit steigern, verbessern und also die Integrationsfähigkeit für die Zukunft zu entwickeln, und das kann manchmal ein bisschen weiterer Weg sein.« (Interview01Regio05)

Letztlich zielt die Unterstützung der Akteurinnen und Akteure der Beschäftigungsförderung darauf, die Personen zur Eigeninitiative für die individuellen Vorbedingungen der Erwerbstätigkeit zu sensibilisieren und zu motivieren:

»Stabilisierung der Kunden, das ihnen bewusst wird meistens haben sie ja so ein Grundgefühl, irgendwas läuft nicht, aber sie wissen nicht so genau was, was ist es, wie identifiziere ich das und das passiert in der Maßnahme und dann werden auch die ersten Schritte gemacht, um diese Punkte zu lösen« (Fallmanagerin, Interview02Regio07).

Diese Vorstufe, auch wenn sozialarbeiterische Bezüge wie die Unterstützung bei psychischen, physischen, finanziellen oder anderen Problemlagen bestehen, ist

im Kontext der Beschäftigungsförderung jedoch immer unter der Prämisse der (langfristigen) Erwerbsintegration angesiedelt und damit als Vorstufe der Erwerbstätigkeit auf den Aktivierungsdiskurs rückbezogen:

»Weil ich immer finde, [...] die Hinführung zum Arbeitsmarkt ist das A und O. Das [alle Formen sozial aktivierender Maßnahmen; CF] sind einfach Vehikel. [...] Aber das sind wichtige Vehikel und eben andere Ansätze, weil Frontalunterricht und Regelschule das kennen die [Maßnahmeneinnehmenden; CF]« (Maßnahmenträgerleitung, Interview04-Regio12).

Dieser Rückbezug auf die Erwerbsintegration ist einerseits durch die Ausrichtung der Bundesagentur für Arbeit und der SGB-II-Träger institutionell gegeben. Dies kann durch die rechtliche Reglementierung und Aufgabenteilung der Institutionen im Sozialstaat begründet werden. Neben diesem strukturellen Argumentationsgang ist es den AkteurInnen der Beschäftigungsförderung vor Ort ebenfalls ein Anliegen, die rechtskonforme Mittelverwendung zu verantworten:

»Man muss das irgendwie auch entsprechend darstellen und auch vertreten in der Öffentlichkeit, sonst könnte man den Eindruck kriegen, also Tai-Chi-Kurse für Arbeitslose. Also wir gehen hier arbeiten und die machen hier Bewegungstraining und Frühspor und alles auf Kosten des Steuerzahlers. [...] Man muss sie schon vorbereiten auf den Arbeitsmarkt auch und auf die Anforderungen, aber es wäre glaube ich nicht fair, wenn man nicht sehen würde, dass da gewisse Hindernisse im Verborgenen liegen und die sonst nicht bearbeitet werden.« (Kommunaler Mitarbeiter, der Sozialbetriebe betreut, Interview04Regio06)

So dient die Prämisse der Erwerbsintegration in der AkteurInnensicht auch dazu, die SGB-II-Leistungsbeziehenden anzuerkennen. Dementsprechend möchten – so die Fachkräfte der Arbeitsverwaltung – die meisten Menschen arbeiten und würden sich nicht ernstgenommen fühlen, wenn einzig musische, sportliche oder kreative Fähigkeiten unterstützt würden. Zudem sei die ganzheitliche Förderung von Geist und Körper notwendig, da eine Unterstützung des Erwerbseinstiegs erst möglich sei, wenn die Menschen in ihrer Ganzheitlichkeit angesprochen würden.

Die Funktion der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit verweist darauf, dass die *Subjektdefinition* des Aktivierungsdiskurses über »ihre« Kundinnen und Kunden bei der Klientel der Maßnahmen Sozialer Aktivierung nicht tragfähig ist. Denn die niederschwelligen Maßnahmen gehen einher mit umfangreichen Unterstützungs- und Beratungsleistungen, um in einer mehr oder minder weit entfernten Zukunft eigenverantwortliches und autonomes Handeln der SGB-II-

Leistungsbeziehenden herzustellen. Sie seien erst dann mit einer größeren Eigeninitiative, dem Wissen zu Mitteln der Problembewältigung und dem Wunsch zur Erwerbsintegration ausgestattet. Die Klientel der Maßnahmen Sozialer Aktivierung gilt letztlich als unvollendetes *Subjekt der Kundin respektive des Kunden*⁸⁹ im Sinne des Aktivierungsdiskurses. Das Potential der Maßnahmeneinheiten könne zwar erkannt, jedoch deren Realisierung erst nach einer Persönlichkeitsentwicklung gedacht werden.

Maßnahmen Sozialer Aktivierung haben, wie bereits entwickelt, die Eigenschaft der *Dekommodifizierung*. Während der Aktivierungsdiskurs die zu aktivierende Klientel der Arbeitsverwaltung auf sehr arbeitsmarktferne Personen, im Zuge der Umstrukturierung zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, ausweitet und die sozialstaatliche Ausübung damit den Warencharakter der Arbeit weitet (Rekommodifizierung), ermöglichen die Maßnahmen Sozialer Aktivierung primär in langfristiger Perspektive eine Erwerbsintegration und wirken damit dekommodifizierend. Die Individuen werden zunächst zur Maßnahmeneinnahme verpflichtet und der Druck zu einer sofortigen Erwerbsaufnahme damit mittelfristig gemindert. Gerade Maßnahmenketten können für diese sehr arbeitsmarktferne Klientel eine legitime Sphäre der Teilhabe in der Erwerbsgesellschaft darstellen, in der sie der eingeforderten Gegenleistung nachkommen, selbst wenn sie keine Erwerbstätigkeit ausüben (können). Durch die Ausweitung des Maßnahmenportfolios von zeitnah integrierenden Maßnahmen auf primär nur in langfristiger Perspektive integrierende Maßnahmen wie die soziale Aktivierung, erhält der Aktivierungsdiskurs in seiner Praxis durch die Arbeitsverwaltung partiell einen dekommodifizierenden Charakter. Die Erwerbsaufnahme wird durch legitime Maßnahmeneinnahme(-n) verschoben und die (aktuelle) ›Unfähigkeit‹ der Erwerbsaufnahme sozial abgedeckt. Die Erwerbsfähigkeit zunächst aufzubauen, wird damit legitim.

Ferner wird die Teilhabe sehr arbeitsmarktferner Arbeitsloser über Maßnahmen Sozialer Aktivierung angestrebt. Dies ist ein Mittel, um *Exklusionstendenzen* aus der Lohnarbeitsgesellschaft zumindest teilweise entgegenzuwirken. Indem Arbeitslose eine Gegenleistung für die ›beanspruchte‹ Sozialleistung erbringen, können sie negative Zuschreibungen, die mit dem Erwerbsfähigkeitsstatus bei gleichzeitiger Arbeitslosigkeit verbunden sind (*deserving poor*), zumindest partiell widerlegen. In toto zeigt sich, dass die Arbeitsverwaltung in der Praxis das Thema der Sockelarbeitslosigkeit insofern bearbeitet, als passgenaue

89 Vergleiche Kapitel 4.2 »Menschen in Arbeit bringen«: Sicht auf die Leistungsbeziehenden.

Instrumente die sehr arbeitsmarktferne Klientel aktivieren und die Beschäftigungsfähigkeit fördern sollen.

Zusammengefasst fungieren Maßnahmen Sozialer Aktivierung in ihren sozialstaatlichen Funktionen als Instrumente der Beschäftigungsförderung, die auf die ganze Persönlichkeit zielen und somit eine ganzheitliche Perspektive der arbeitsverwaltenden Förderung von Erwerbstätigkeit einnehmen. Darüber hinaus steht zunächst die Beschäftigungsfähigkeit als Vorstufe der Erwerbsintegration im Vordergrund. Durch diesen zeitlichen Aufschub der Arbeitsaufnahme fungiert die Maßnahme Sozialer Aktivierung als dekommodifizierendes Instrument, die den Warencharakter der Arbeit, zumindest vorübergehend, mindert. Ferner sind solche Maßnahmen im Aktivierungsdiskurs legitime Räume in denen Sozialleistungsempfangende ihren sozialen Status verbessern können, indem sie eine Gelegenleistung (zunächst statt einem Erwerbseinstieg) erbringen. Letztlich ermöglichen solche Maßnahmen soziale Teilhabe.

