

# Reformverlierer

■ Andreas Strunk

*Junge Menschen unter 25 Jahren sind vielfach die Verlierer der Arbeitsmarktreformen. Sie sehen sich mit vier Rechtskreisen konfrontiert, die unterschiedliche und teilweise widersprüchliche Anforderungen stellt.*

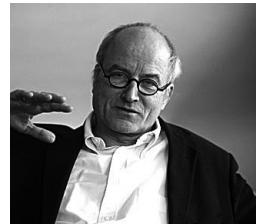
Im Kontext von Hartz IV hat der Gesetzgeber ein besonderes Augenmerk auf die Zielgruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis zum 25. Lebensjahr gelegt. Die Strategie bei »U-25« soll sein:

- Erstberatung mit Profiling innerhalb von einer Woche nach Antragstellung.
- Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung innerhalb von drei Wochen.
- Angebot von Arbeit, Ausbildung, Ausbildungsvorbereitung, Weiterbildung oder Arbeitsgelegenheit je nach Eingliederungsvereinbarung innerhalb von vier Wochen.

Wenn man nun die Praktiker in den entsprechenden Stellen der Bundesagentur für Arbeit (BA) über ihre Erfahrungen mit dieser Strategie fragt, dann hört man überwiegend bittere Klagen, weil viele der jungen Menschen nicht auf die Bedingungen des Arbeitsmarktes passen und die Koordination der notwendigen Hilfen sich als sehr schwierig herausstellt.

Dazu ein Beispiel aus der Praxis: Eine junge Frau, 19 Jahre alt, ist aus der elterlichen Wohnung geflogen. Eine Hilfe muss nach § 67 SGB XII (Sozialhilfe) angeboten werden. Gleichzeitig hat die Beratungsstelle in der Hand der Diakonie festgestellt, dass die Frau einen erheblichen Unterstützungsbedarf in der Entwicklung ihrer Persönlichkeit hat. Dies müsste nach § 41 SGB VIII (Jugendhilfe) angeboten werden. Der persönliche Ansprechpartner, der seine Arbeit nach SGB II organisiert, hat völlig andere Vorstellungen. Er diagnostiziert einen Fall von mangelnder Mitwirkungsbereitschaft und sanktioniert – wie die Kollegin von der Diakonie sagt – »auf Teufel komm raus!«. Ein Angebot nach SGB III (Ausbildungsvermittlung) kommt nicht zustande. Inzwischen ist die Unterstützung einschließlich der Unterkunftskosten auf Null gestellt worden. Die Kollegin der Diakonie ist ratlos.

Wie konnte das passieren? Und warum ist die Vermittlung zwischen den Rechtskreisen so schwierig? Wenn man sich die vier relevanten Rechtskreise anschaut, wird man feststellen müssen, dass jeder Rechtskreis seine eigene Logik verfolgt und das in einer Weise, wie das Organisationssoziologen (z. B. Luhmann) beschrieben haben. Bei einer Recherche ist uns folgendes aufgefallen:



*Prof. Dr. phil. Andreas Strunk, Dipl. Ing. ist Gesellschafter der GISAMbH und leitet für diese Projekte der Sozial- und Jugendhilfeplanung sowie Organisationsentwicklung in der Sozialwirtschaft. Führungskräften steht er als Coach und Supervisor zur Verfügung. Ehrenamtlich hat er den Vorsitz im Aufsichtsrat einer Wohnungsgenossenschaft und bei einem diakonischen Träger der Jugendhilfe übernommen.  
E-Mail gisa.mbh@t-online.de*

- Jeder Rechtskreis organisiert im Prinzip ein zusammenhängendes Handlungssystem. Man kann von Organisationen reden, von Bürokratie usf.
- Das jeweilige Handlungssystem organisiert sich vor allem selbst und folgt einem klaren Ziel – nämlich der Selbstbehauptung.
- Alle relevanten Informationen und Kooperationen werden zunächst unter der Perspektive dieser Selbstbehauptung gefiltert und aufgenommen oder zurückgewiesen.
- Insofern wird in den entsprechenden Organisationen und Bürokratien mit »strategischen Wahrheiten« gearbeitet.
- Jede Organisation will erkennbar bleiben und legt Wert auf ihre Eigenart.
- Jede Organisation ist spezialisiert auf jeweilige Normstrategien.

Diese Normstrategie kann man für junge Menschen aus der Personengruppe »U-25« mit einer Übersicht deutlich machen (vgl. Abbildung). Es gibt Kollegen, die gehen davon aus, dass sich die Normstrategien teilweise zueinander verhalten wie Feuer und Wasser.

Das beträfe vor allem die Systeme SGB VIII und SGB II. Diskutiert wird das an der Thematik der Sanktionen. Im Bereich von SGB II gibt es eine gedoppelte Problematik: auf der einen Seite der Kontrahierungszwang, der zu einer Eingliederungsvereinbarung führt und auf der anderen Seite der Sanktionszwang. Im Bereich von »U-25« wird wesentlich härter und umfangreicher sanktioniert als bei den anderen »BA-Kunden«. Dies macht der Sanktionsbe-

richt der Bundesagentur für Arbeit vom April 2007 deutlich. Dort kann man folgende Zahlen über Sanktionsquoten und Kürzungen studieren (vgl. Tabelle rechts).

Die Sanktionspraxis führt zu einem erheblichen Drop-out. In einem Gespräch mit der Fachkraft eines Job-Centers für »U-25« wird von einer durchschnittlichen Quote von 25 Prozent gesprochen. Einer von diesen Fällen ist die eingangs erwähnte junge Frau. Die Kollegin von der Diakonie ist empört über das Verhalten des Job-Centers und redet davon, dass man nun wieder die Sozialarbeit politisieren müsse, um »den Gesetzgeber wieder zur Vernunft bringen« zu können. Systemisch analysiert wird man folgendes zusammenfassen müssen:

Die organisationale Selbstorganisation in den Rechtskreisen von SGB II und SGB III verstärkt den Selektionsdruck auf ihre Klientel. Dafür gibt es folgende Gründe:

- Der Markt kann gar nicht so viel aufnehmen, wie das das Konzept der Optimierung der Vermittlung eigentlich erfordert.
- Der Erfolgsdruck führt dazu, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dort auch um ihrer selbst willen auf risikoarme Klienten konzentrieren müssen.
- Die Sanktionen treiben stark risikobelastete Klienten aus dem System.

Der damit zusammenhängende Ausschluss ist offensichtlich ein unvermeidbarer Effekt der Steuerungslogik der Systeme »Arbeitslosenversicherung« und »Grundsicherung für Arbeitssuchende«.

Sicher wird es in der Gesamtgruppe der Ausgeschlossenen betroffene junge Menschen geben, die ihm Rahmen ihrer Möglichkeiten ihre Existenz ausreichend selbst absichern werden. Aber was geschieht mit den anderen, die aus unterschiedlichen Gründen mit der Existenz eines Drop-out nicht klar kommen? Was sind das für Menschen? Und was sind das vor allem für Menschen in der Gruppe der jungen Menschen bis 25 Jahre.

Ich prognostiziere Folgendes: Die Armut der aktuell Betroffenen wird wachsen. Der »Nachwuchs« bedingt durch die zunehmende Armut von Kindern und Jugendlichen

1	Gesamtheit der Hilfebedürftigen	
1.1	Erwerbsfähige insgesamt	1,9 %
1.2	darunter: arbeitslos	2,4 %
2	Gesamtheit U-25	
2.1	Erwerbsfähige insgesamt	3,2 %
2.2	darunter: arbeitslos	7,2 %
3	Zielgruppendifferenzierung und Kürzung der Regelleistungen	
3.1	U-25 durchschnittlich um	63 %
3.2	25-50 Jährige durchschnittlich um	28 %
3.3	50-65 Jährige durchschnittlich um	26 %

*Die Sanktionspraxis der Arbeitsverwaltung schlägt besonders auf junge Menschen durch.*

wird ebenfalls zunehmen. So hat eine Untersuchung des Oldenburger Instituts für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) gezeigt, dass das Ausmaß der Armut bei Kindern und Jugendlichen im Zusammenhang mit Hartz IV erheblich zugenommen hat. Das Anwachsen dieses Armutspotenzials wird eines Tages über die Grenzen des politisch Tolerierbaren geraten und dann werden sich spezifische Angebote für diese jungen Menschen verstärkt entwickeln und professionalisieren. Umgangssprachlich ausgedrückt: Richtig reagiert wird erst, wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist. Diese Haltung hat natürlich aktuell Konsequenzen: Präventive Strategien verlieren an Bedeutung.

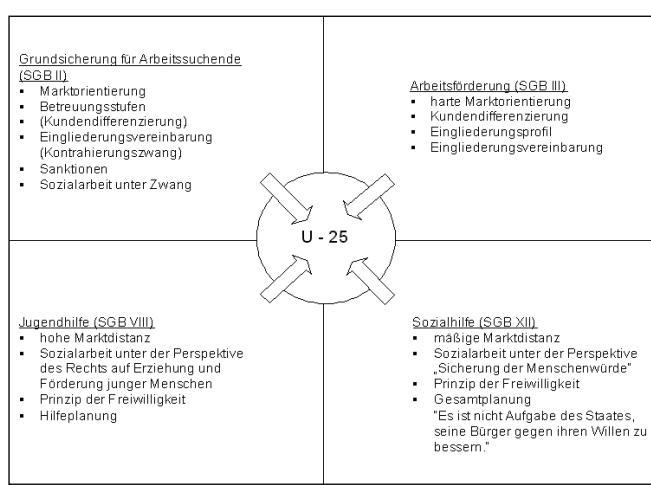
## Was können wir tun?

Neun Antworten sind möglich auf die Frage, wie in dieser Situation reagiert werden kann:

**1.** Wir müssen uns auf eine lange Phase der Repolitisierung Sozialer Arbeit einstellen. Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit wird weiter zunehmen und wir müssen Widerstand leisten. Dazu werden wir starke Verbände brauchen und einen klugen »Widerspruchsgeist«.

**2.** Da bedeutet nicht – wie man früher sagte – »Fundamentalopposition«. Das wird man sich heute in Zeiten postmoderner Sozialarbeit gar nicht mehr leisten können. Wir werden also wohl eine Strategie des »So-wohl-als-auch« wählen müssen. Das bedeutet, in Projekten ökonomisierte Sozialarbeit mitzuarbeiten aber auch gleichzeitig an den strategisch richtigen Stellen dem Widerspruchsgeist folgen.

**3.** Richtige Stellen – neben der Verbandsarbeit – sind das auch die Angebote der Sozialarbeit selbst, wenn dort Vorhaben der Selbst- und Fremdevaluation verwirklicht werden können im Sinne der alten Strategie der Handlungsforschung. So schrieb Kurt Lewin im Jahre



Vier unterschiedliche Rechtskreise wirken auf junge Menschen ein.

1946: »Es wird nötig sein, Tatsachen findende Organe, soziale Augen und Ohren zu schaffen, und zwar unmittelbar an den Körperschaften, die Soziale Arbeit treiben.«

## 4. Natürlich gibt es auch aktuelle Forderungen:

- Keine Sanktionen ohne sozialpädagogische Begleitung (das wirft allerdings Fragen des Datenschutzes auf).
- Konsequente Ausschöpfung der Möglichkeiten nach § 41 SGB VIII (Hilfe für junge Volljährige, Nachbetreuung) bei Vorliegen entsprechender Bedarfslagen; hier mauern allerdings viele Jugendämter. Johannes Münster u. a. sprechen von »offen rechtswidriger Praxis« und: ».... vor diesem Hintergrund ist die gegenwärtig anztreffende Praxis bei nicht wenig Jugendhilfeträgern schlicht skandalös.«

## »Soziale Organisationen müssen kreative Strategien gegen Ausgrenzung entwickeln«

- Schaffung von integrierten Dienststellen zur einheitlichen Planung zwischen SGB II, SGB III, SGB XII und SGB VIII.
- Qualifizierung der Beratungsstellen bei freien Trägern hinsichtlich der Arbeit mit anspruchsbegründenden Berichten; das setzt allerdings eine abgesprochene Arbeitsteilung zwischen den Kostenträgern und Leistungsträgern voraus.
- Verbesserung der Vernetzung zwischen den vier Rechtskreisen mit Hilfe eines von der Bundesagentur für Arbeit selbst vorgeschlagenen Instruments »Jugendkonferenzen«.

5. In Stuttgart gab es anlässlich einer solchen Jugendkonferenz im Jahr 2006 ein interessantes Ergebnis, das sich auch als Forderung formulieren lässt. Schaffung eines »Hauses Jugend und Arbeit« als Clearingstelle. Dort wäre Folgendes zu leisten:

- Vor dem Ladentisch wird eine sorgfältige Diagnose nebst Hilfeplanung mit dem jungen Menschen gemacht.
- Hinter dem Ladentisch gibt es eine Abstimmung zwischen den Rechtskreisen.
- Case Management und Evaluation bleiben im »Haus für Jugend und Arbeit«.
- Die Leistungen werden dann entsprechend dem »geschneiderten Maßanzug« verwirklicht.

6. Sinnvoll ist auch eine Jugendkonferenz zum Thema Drop-out, damit sich vor Ort ein Problembewußtsein entwickeln kann über die gravierenden Risiken, die in der Arbeit des Jobcenter für die Personengruppe »U-25« liegen können.

7. Soziale Arbeit wird eigentlich erst dort richtig interessant, wo wir lebenslagenorientierte Angebote für junge Menschen entwickeln, die sich in der Gruppe der Drop-out befinden, in Vereinigung zu geraten drohen oder sich dort schon aufhalten. In der Sprache von Franz Josef Krafeld sind das u. a. Projekte für die »überflüssige Jugend der Arbeitsgesellschaft«. Hier liegt ein hoher Innovationsbedarf für die Soziale Arbeit vor, dem wir uns stellen müssen.

8. Integrierte kommunale Jugend- und Sozialplanung als Treiber für die kommunale Gesamtentwicklung und Schaffung integrierter Ämter als Regiestellen, die im Sozialraum eine Integrationsleistung zu erbringen hätten zwischen den relevanten Rechtskreisen.

9. Eine letzte Forderung: Welche Erfahrungen werden im Ausland und in anderen EU-Ländern mit dem Thema »U-25« gemacht (z. B. in England und Dänemark)? Dieser Erfahrungstransfer sollte mit Hilfe der Verbände organisiert werden, vielleicht wird über diese Aktivitäten mehr Nachdenklichkeit bei den politisch Verantwortlichen in Bund, Ländern und Kommunen erzeugt. In

Deutschland haben wir beispielsweise keine Ergebnisse aus einer Sanktionsforschung vorliegen. Anders sieht das in den USA und in Großbritannien aus. Dort wird belegt, dass Sanktionen lediglich die Fallzahlen an den staatlichen Verteilern reduzieren und dass Sanktionen keinen Beitrag zur Verbesserung der sozialen Unterstützung leisten. Sie motivieren nicht, sondern vertreiben. ◆