

## „Lost in translation“ – Probleme der Arbeitsverwaltung beim „Politiklernen“

Protokoll von Statements und Diskussion des Podium III auf der Fachtagung „Gut beraten? Gut vermittelt? Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträger als Dienstleister“ am 15. und 16.11.2007 in Berlin

---

Moderation: Dr. Till Müller-Schoell, WSI Düsseldorf

Podium: Dr. Katrin Mohr (Berlin)

Claudia Bogedan (WSI, Düsseldorf)

Jutta Henke (Herford)

---

### Inhalt

1	Zum Gegenstand des Podiums und Verlauf der Diskussion	2
2	Eingangsstatements	2
3	Plenumsbeiträge - Nachfragen und Diskussion	8
4	Abschlussstatements des Podiums	11

## **1 Zum Gegenstand des Podiums und Verlauf der Diskussion**

Im Rahmen dieses Podiums ging es um die Frage, welche Ideen und organisatorischen Lösungen, die als „neue Praxis“ Einzug in die Realität von SGB II und SGB III gehalten haben, aus anderen Ländern bzw. anderen Handlungsfeldern stammen und inwieweit in der heutigen Realität erkennbare Probleme auf Mängel der Übersetzung von Konzepten in einen anderen sozio-ökonomischen und/oder institutionellen Kontext zurückzuführen sind. Als Expertinnen für die Frage des Transfers aus Ländern wie Dänemark und Großbritannien äußerten sich auf dem Podium *Katrin Mohr* und *Claudia Bogedan*, als Expertin für die Adaption von Arbeitsweisen und Handlungsformen aus dem Bereich der sozialen Arbeit *Jutta Henke* in jeweils ausführlichen Eingangsstatements. Im Anschluss daran erfolgte die Öffnung der Diskussion ins Plenum, bevor die Podiumsteilnehmerinnen in einer Abschlussrunde die Nachfragen bzw. Beiträge aus dem Plenum aufgriffen.

## **2 Eingangsstatements**

### *Eingangstatement Katrin Mohr*

Bekanntermaßen war Großbritannien ein starkes Vorbild für die Hartz-Kommission. Diese orientierte sich stark sowohl an der Programmatik und insbesondere an der „Metaphilosophie“ des „dritten Weges“, der Betonung von Chancengerechtigkeit und „aktivierender Arbeitsmarktpolitik“ als auch an der der konkreten institutionellen Ausgestaltung, so dass es zu institutionellen Importen gekommen ist. Zu bedenken ist hierbei allerdings, dass wir es in Deutschland und Großbritannien mit unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatsregimes d.h. mit einer jeweils anderen Architektur des Wohlfahrtsstaates zu tun haben, sowohl der Arbeitslosenversicherung als auch in der Arbeitsmarktpolitik. Deutliche Unterschiede gibt es etwa in der Leistungsstruktur: In Großbritannien existieren nur geringe Unterschiede zwischen den Leistungen aus der Versicherung und denen aus der Fürsorge. Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen haben in Großbritannien seit jeher einen wesentlich größeren Stellenwert. Aktive Arbeitsmarktpolitik wiederum ist in Großbritannien schwach institutionalisiert; in den 70er Jahren gab es einen Versuch,

die aktive Arbeitsmarktpolitik dort stärker zu institutionalisieren. Dieser Versuch wurde unter Thatcher aber wieder aufgegeben. Insofern muss man sagen, dass es sich jetzt in Großbritannien um einen Paradigmenwechsel von Nichtintervention zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik handelt, während in Deutschland ein Wechsel von aktiver zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik stattfand. Ein weiterer Unterschied liegt in der Organisation: Großbritannien ist stark zentralstaatlich: Job Center vor Ort fungieren als lokale Agenturen des Sozialstaats; die Kommunen spielen hier nur eine kleine Rolle als Koproduzenten/Partner. Ein weiterer Unterschied ist der beschäftigungspolitische Hintergrund für die Arbeitsmarktreformen beider Länder: In Großbritannien herrschte ein starker Wirtschaftsaufschwung und ein Boom auf dem Arbeitsmarkt, als man die Reform begann, während Deutschland sich in einer Rezession befand.. Schließlich ist der Arbeitsmarkt in Großbritannien stärker dereguliert als in Deutschland, es gibt dort ein sehr viel größeres Segment von Jedermanns-Arbeitsmärkten.

Nun noch ein paar Details zu den Besonderheiten der Reformen in Großbritannien:

- Die Philosophie des „dritter Weges“, des Fordern und Fördern, geht bis rein in die Sprache: Dies drückt der Begriff des „Job Seeker“ (Arbeit Suchender statt Arbeitsloser) aus
- Das „Job Center plus“ ist in Großbritannien in der Tat eine „one Stop agency“, ein Amt für alle mit einer einheitlichen Verwaltungsstruktur: Die Hilfe aus einer Hand für alle (Arbeitssuchende und Transferempfänger im erwerbsfähigen Alter) wurde sukzessive in diese Richtung ausgebaut; diese Institution dient auch Erwerbsunfähigen als Anlaufstelle. Zudem ist die Filialstruktur in Großbritannien deutlich kleinteiliger und stärker in den Stadtteilen präsent. Schließlich suchte man durch Kundenstrommanagement und Call Center Wartezeiten zu minimieren.
- Die Eingliederungsvereinbarung bzw. das „Job Seekers Agreement“ sieht ähnlich aus wie in Deutschland. Ein großer Unterschied besteht darin, dass man sich – und dies hat eine lange Tradition - alle 14 Tage beim Job Center melden muss und dabei die Einhaltung der Eingliederungsvereinbarung überprüft wird. In Deutschland geschieht dies nur alle 6 Monate, was mit der geringeren Kontaktdichte zu tun hat.
- Was das Fallmanagement anbelangt, so gibt es in GB einen besseren Betreuungsschlüssel, der bei 1:40 liegt, und findet in der ersten Phase des Aktivierungsprozess intensive Betreuung bei der Arbeitssuche statt. Natürlich gibt es auch dort Probleme: So gibt es eine starke Orientierung am Prinzip „Hauptsache Arbeit“ (Work first), das dazu führt, dass Personen mit größeren

Vermittlungshemmnissen runterzufallen drohen, weil man sich auf leichter Vermittelbare konzentriert (Creaming-Effekt). Weitere Probleme liegen in zu wenigen Ressourcen für individuelle Einzelfallhilfe und in mangelnden Qualifikationen der Fallmanager und Berater.

### *Eingangsstatement Claudia Bogedan*

Dänemark kam eher als ein Gegenmodell in der Diskussion um aktivierende Arbeitsmarktpolitik ins Spiel. Da hieß es dann immer „aber Dänemark schafft es doch auch, Flexibilität mit Sicherheit zu verbinden“. Insofern gilt es mehr als Modellland für Flexicurity. Allerdings gibt es auch eine Reihe von Mythen, die um Dänemark ranken. Ein solcher Mythos betrifft die Frage des Kündigungsschutzes. Tatsächlich hat aber auch Dänemark einen Kündigungsschutz, wie es ihn in Deutschland gibt. Auch im Falle Dänemarks gibt es große Unterschiede in den Kontextbedingungen, die die Übertragbarkeit von Instrumenten und Lösungen in Frage stellt:

- Die Ausrichtung auf eine „Aktivierungsorientierte“ Arbeitsmarktpolitik in Dänemark ging einher mit Wirtschaftsaufschwung und Rückgang der Arbeitslosigkeit Ende der 90er Jahre.
- In Dänemark gibt es einen flexiblen und hochdynamischen Arbeitsmarkt: Der Stellenumschlag beträgt 800.000 pro Jahr, ein sehr hohes Volumen bei insgesamt nur 2,8 Mio Beschäftigten.
- Dänemark ist kleiner als Deutschland: Die politische Elite kennt sich untereinander sehr gut, und schnelle sowie kurze Wege zwischen den Sozialpartnern sind möglich – vieles wie z.B. beim Kündigungsschutz wird zwischen den Sozialpartnern inoffiziell und informell geregelt, nur wenig gesetzlich.
- Dänemark hat ein anderes wohlfahrtsstaatliches Modell, das skandinavische oder sozialdemokratische Sozialstaatsmodell mit einer Tradition von umfassenden Sozialleistungen: Der Staat ist dort für die Menschen von Wiege bis zur Bahre da und dies wird positiv konnotiert: Personen in Ämtern sind Ansprech- und Begleitpersonen in allen Lebenslagen, der Staat hat anderen Stellenwert im Leben der Menschen.
- Schließlich hat Dänemark ein anderes politisches System: Mit wenigen Ausnahmen gab es immer Minderheitsregierungen; die Regierenden sind also auf Unterstützung durch Nicht-Regierungsparteien in den Parlamenten angewiesen. Der Politikstil ist ein anderer, es wird Konsens über Reformen gesucht: Das hat gerade bei der ersten großen Arbeitsmarkt-Reform eine Rolle

gespielt und drückte sich in Formulierungen wie „Rechte und Pflichten“ aus. Nach den Reformen von 1994 und 1999 wurde im Jahr 2002 (nach Regierungswechsel) ein neues Programm „mehr in Arbeit“ aufgelegt. Dies richtete sich dezidiert an Langzeitarbeitslose - bei insgesamt niedriger Arbeitslosigkeit.

Sicherlich lässt sich auch in Dänemark so etwas wie ein Wechsel von aktiver zu aktivierender Arbeitsmarktpolitik konstatieren. Vor 1990 haben dort auch passive Leistungen eine große Rolle gespielt. In der dann verabschiedeten Arbeitsmarktpolitik gewannen dann auch Instrumente an Bedeutung gehabt, die jetzt im deutschen Kontext eine größere Rolle spielen. Dennoch kann man in diesem Zusammenhang nur schwerlich von „Importartikeln“ sprechen, da ungewiss ist, in welche Richtung der Transfer wirklich gelaufen ist (in Schleswig-Holstein gibt es immer wieder einige Modellprojekte, die Bezug auf Dänemark nehmen). Zu den erwähnten Instrumenten zählen

- 1) „*Job Rotation*“, über das die Freistellung für Erziehung, aber auch für Weiterbildung gewährleistet werden und frei gewordenen Arbeitsplätze – so die Idee - mit Arbeitslosen besetzt werden sollten. Man weiß nicht, wieweit das wirklich geschehen ist. Tatsächlich wurde dieser Ansatz sehr schnell ab Ende 90er eingestampft wegen der zunehmenden Sorge vor Arbeitskräfteknappheit;
- 2) *Ausweitung subventionierte Beschäftigung* für Menschen mit Einschränkungen (Gesundheit, Suchtkranke), also für solche, die nicht in der Lage waren, eine Vollzeitbeschäftigung aufzunehmen;
- 3) *Individueller Handlungsplan*: da ging es darum, individuell mit den Arbeitslosen Handlungen zu vereinbaren. Es ging also nicht um Eingliederung in dem engen Sinne einer Vermittlung auf eine Arbeitsstelle, sondern mehr darum: Welche Qualifizierungsbedarfe liegen vor? Welche Maßnahmen helfen da? Dies führte zur Ausweitung der (Weiter-) Bildungsangebote, weswegen auch die Gewerkschaften zugestimmt haben. Nur dass machte es möglich, die Reformen in einem großen gesellschaftlicher Konsens zu verabschieden.
- 4) *Einführung monetärer Anreize*: Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld wurde massiv reduziert. Vorher konnte man durch den Besuch von Maßnahmen den Arbeitslosengeld-Anspruch immer wieder erneuern und verlängern. Erleichtert wurde dies durch kurze Anwartschaftszeiten). Nunmehr wurde in Verbindung mit Sanktionsdruck auf höhere Konzessionsbereitschaft gesetzt, d.h. es wurden Tätigkeiten nahegelegt, die nicht dem 100%igen Ideal entsprachen.
- 5) *Verschärfung der Regeln für unter 25-Jährige* („härtere Daumenschrauben“).

6) *Besondere Förderregeln für Migrant/inn/en* (als einer besonderen Zielgruppe)

7) *Einführung von Job Center seit Anfang 2007*: Dem Anspruch nach soll auch hier „alles aus einer Hand“ geschehen. Über deren Realität lässt sich momentan nicht viel sagen, ist alles noch viel zu neu.

Zwei Schlussbemerkungen: Dänemark hat ein anderes Geschlechterregime, d.h. eine andere Einbindung von Frauen in den Arbeitsmarkt. Zu ihrer Entlastung gab es bereits in den 70er Jahren eine 100-prozentige Kinderbetreuung und heute wird fast 3 Viertel der Kinder im Alter von 0 bis 3 Jahren in Einrichtungen betreut. Ein Rechtsanspruch auf einen Platz besteht ab der 26. Lebenswoche.

Die zweite Bemerkung betrifft die Aus- und Weiterbildung: 30% der Erwerbstätigen haben laut einer Umfrage der EU in den letzten vier Wochen vor der Befragung an Aus- und Weiterbildung teilgenommen. Die gleiche Befragung ergab für Deutschland, dass nur 7,5% im gleichen Zeitraum an Aus- und Weiterbildung beteiligt waren.

#### *Eingangsstatement Jutta Henke*

Hilfen für Arbeitslose waren immer ein Teil der sozialen Arbeit. Ein Teil der Handlungsformen, die wir heute im Bereich der Arbeitsmarktpolitik vorfinden, stammt ohne Frage aus der Arbeitsfürsorge. Wie der Transfer von Statten ging? Nun, Wohlfahrt hat immer Arbeitsmarktdienstleistungen erbracht und bei den Trägern der arbeitsmarktpolitischen Leistungen wurden in nicht unerheblichem Maße Sozialpädagogen eingestellt. Die Methoden wandern mit den Menschen, die diese in einem neuen Kontext anwenden.

Vor ein paar Jahren war dann der Eindruck: die ARGE n erfinden die Sozialarbeit neu. Dafür gibt es eine Reihe Belege – auch aus der empirischen Forschung:

- Es war ziemlich offensichtlich: die Arbeitsmarktpolitik wird pädagogisiert
- Die Übernahme von Aufgaben – und dies ist ein Problem - geht einher mit einem ziemlich weitgehenden Allmachtsanspruch der Fallmanager. Diese fühlten sich mit dem Aktivierungsauftrag des SGB II zuständig für alle Probleme taten und im allgemeinen Aufbruch so, als hätte es nirgendwo anders schon Beratungsgespräche bei einem sozialen Dienstleister gegeben und als würden alle Probleme zum ersten Mal auf den Tisch kommen. Und sie wären diejenigen, die diese Probleme lösen wollen. Das führte dazu, dass verschiedene Hilfepläne miteinander kollidierten. Ein Beispiel: Da kam dann etwa ein Arbeitsloser und schilderte seine Problemlagen und was er unternommen hatte, und die

Fallmanagerin fragte ihn „warum gehen sie nicht zur Drogenberatung?“ (was er aber schon getan, vor allem aber erwähnt hatte). Die Fallmanagerin hatte aber gar nicht verstanden, worüber er sprach. Da haben sich die Fallmanager anfangs sehr übernommen

- Ob das, was man vorfindet, als Beratungsgespräch verstanden werden kann, diese Frage ist nicht einfach zu beantworten. Aus der Beratungsperspektive lässt sich feststellen, dass die Gespräche in den ARGen nicht durch die Anliegen der Adressaten strukturiert werden, sondern durch die vorgegebene Zeitstruktur und das Ziel der Beschleunigung. Dieses Ziel kollidiert aber mit dem Anspruch guter Beratung. Gute Beratung hat nur eine Zeit – die der Menschen. Sie muss die Anliegen kennen, sie muss sie ernst nehmen und bearbeiten. Ein angebotenes Problem erfordert also Antworten. Und gute Beratung kann nie schneller sein als der Mensch, um den es geht. Und wenn der Mensch noch nicht so weit ist, eine Entscheidung zu treffen, kann diese der Berater nicht vorweg nehmen und beschleunigen. Der Berater kann sie erst aufgreifen, wenn sie gefallen ist. Vermittler oder Fallmanagerinnen müssen aber alles innerhalb eines Gesprächs erledigt haben. –So etwas wie Bedenkzeit, eine Nacht darüber zu schlafen, ist in dem System nicht vorgesehen. Am Ende des Gesprächs muss erledigt sein, was zu erledigt sein hat, dann muss die Eingliederungsvereinbarung stehen. Man kann eine Eingliederungsvereinbarung nicht im Erstgespräch vereinbaren oder man vereinbart Unsinn.

Vermittler und Fallmanager haben schon einen Auftrag. Er lautet „Du sollst unterstützen, du sollst Transferleistungen reduzieren!“ Und deshalb fragen sie nicht „Was kann ich für Sie tun?“, sondern sie fragen: „Sie wissen, warum Sie hier sind?“ Dies ist eine gängige Gesprächsöffnung, wie sie in der SOFI-Studie beobachtet wurde. Eine solche Eröffnung aber verstellt die Möglichkeit zu erfahren, was es denn an Problemen gibt. In dem genannten Forschungsprojekt wurden selten Fragen gestellt, die über den im SGB II § 16 vorgesehenen Problemkatalog hinausgehen: Die Fachkräfte fragen nach Kinderbetreuung oder Sucht, aber nicht: „Was kann ich als Berater für Sie tun?“

In der Beratungsarbeit gilt: Das Mandat zur Hilfe erteilt und entzieht der hilfesuchende Mensch – es braucht einen persönlichen Auftrag. Dafür reicht der Aktivierungsauftrag des Gesetzgebers nicht aus.

Zur Frage der Übertragung: Zu den „Importen“ gehört der Hilfeplan. Ihn hat es bei der Eingliederungshilfe für Behinderte, bei der Jugendhilfe und der Hilfe zur Arbeit gegeben und jetzt ist er in der Grundsicherung angekommen. Man sieht, man kann das übertragen, sicherlich. Aber der neue Kontext verändert gravierend die Bedingungen. In der Jugend- und Sozialhilfe war ist oder war es ein Verfahren, um Zugang zu weiteren Leistungen zu bekommen. Die Ziele im Plan dienten der Sicherung der Rechte von Adressaten. Und dabei geht es um das Wie der Umsetzung dieser Rechte. Ein zentraler Unterschied liegt etwa darin, ob auf Leistungen danach Rechtsanspruch besteht oder nicht. Das galt etwa für den Hilfeplan in der Sozialhilfe. Darauf sind die Fachkräfte verpflichtet gewesen. Im SGB II ist die Leistungsentscheidung von Hilfeplanung unberührt, die Bedarfsdeckung kein Ziel. Es geht um Ob eines Rechtsanspruchs. Die Fallsicht der Fachkraft kann sich immer durchsetzen. Dahinter steht das Interesse der Adressaten, beraten und unterstützt zu werden, zurück. Und schließlich: In der Jugend- und Sozialhilfe werden Ziele vor dem Hintergrund geklärt Existenzsicherung vereinbart – im SGB II nicht.

Insofern setzt sich mehr die kontrollierende gegenüber der befähigenden Sozialarbeit durch.

### **3 Plenumsbeiträge - Nachfragen und Diskussion**

Die *Nachfragen aus dem Plenum* konzentrierten sich auf die in den Eingangsstatements zum internationalen Vergleich arbeitsmarktpolitische teilweise unausgeloteten Kontexte der Arbeitsmarktreformen in Dänemark und Großbritannien, auf wechselseitige *Importe und Re-Importe von Organisationsformen/Instrumenten* zwischen diesen Ländern und Deutschland wie auch auf *ungehobene „Schätze“ an erfolgreichen bzw. Erfolg versprechenden Ideen und Lösungen:*

- Wie ist in Dänemark und Großbritannien der Anspruch der Arbeitsmarktreformen und welche Rückwirkungen gibt es (Re-Importe)?
- Gibt es Dinge in Großbritannien und Dänemark, die man hätte importieren sollen, aber nicht importiert hat?
- Was ist aus Dänemark und Großbritannien zu lernen für unsere Hauptfragestellung „was ist gute Beratung und Vermittlung“? Was aus einer erweiterten internationalen Perspektive?

- Wie sieht die Höhe der Entgeltersatzleistungen etwa in Dänemark aus? Ist sie abhängig vom früheren Gehalt?

Die *Diskussionsbeiträge* konzentrierten sich auf zwei thematische Stränge. Der eine Strang bezog sich auf die *Übertragbarkeit der in anderen Ländern* (vor allem der in Dänemark) *verfolgten Konzeptionen und Ansätze*. Der andere Strang rekurrierte auf das im Eingangsstatement gezeichnete Bild der *Probleme einer Übertragung von Konzepten sozialer Arbeit*:

*Übertragbarkeit der in anderen Ländern verfolgten Ansätze*: Ein Teilnehmer verwies auf seinen Eindruck, dass sich die Wohlfahrtsregimes international annähern im Sinne eines gemeinsamen Kernverständnisses. Darauf sei die europäische Politik angelegt. Ob dabei das Flexicurity-Konzept eine tragende Rolle spiele, sei aber sehr fraglich. Die London School of Economics (LSE) hätte die Flexicurity-Konzepte in der OECD untersucht und sei zu dem Schluss gekommen, dass „Flexicurity“ nur in Europa – und dort vor allem in Nordeuropa - ein tragfähiges Konzept darstelle. Je mehr man nach Süden gehe, umso größer und weniger tragbar sei der damit verbundene Bürokratieaufwand. In diesem Zusammenhang wie ein anderer Diskutant aus dem Plenum darauf hin, dass die verschiedenen Politiken in Dänemark miteinander verzahnt wären, z.B. Familienpolitik mit Arbeitsmarktpolitik. Ergänzend monierte er, dass es gerade in Dänemark einen ausgewiesenen Zusammenhang zwischen Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktpolitik gäbe: Die Kündigungsfristen seien nach seinem Wissen sehr, sehr kurz, aber die sozialen Sicherungssysteme gäben eine echte Rückkehrchance auf den Arbeitsmarkt. Kündigungsschutz wie in Deutschland wäre daher als ein Hindernis zu deuten, um eine entsprechende Dynamik zu ermöglichen. Die IG Metall in Deutschland hätte nun versucht, den „atmenden Betrieb“ im Kündigungsschutz zu verankern. Man müsse mal sehen, ob das gelinge. Schließlich wies ein weiterer Teilnehmer darauf hin, dass die in Dänemark praktizierte „Job rotation“ in Deutschland aufgrund einer Anregung von Günther Schmid im Jahr 2001 als Instrumente eingeführt worden sei, nie aber eine größere Rolle gespielt habe und auch fernerhin keine Rolle mehr spielen würde. Hier handele es sich um einen Streichkandidat bei der nächsten Runde der Überarbeitung des Katalogs arbeitsmarktpolitischer Instrumente.

*Übertragung der Konzepte sozialer Arbeit*: Von manchen Teilnehmer/innen wurden Zweifel an dem in einem der Eingangsstatements gezeichneten Bild der Fallbearbeitung geäußert: Dieses Bild – so eine Teilnehmerin – überzeichne den im SGB II existierenden Hilfebedarf, orientiere sich an einem verkehrten Aufgabenprofil

der Fallmanager und erkenne den Wert der Eingliederungsvereinbarung: „Es gibt viele, die eine Grundsicherung bekommen. Sind also keinesfalls alle drogenabhängig. Ich empfinde die Eingliederungsvereinbarung als ein sinnvolles Instrument. Ich sehe die Darstellung ein bisschen als ein professionelles Konkurrenzproblem. Die nach § 16 Abs. 2 SGB II zu erbringenden sonstige sozialintegrativen Leistungen bleiben den Kommunen übertragen. Die Träger sind also weiter verpflichtet, die Leistungen zu erbringen. Fallmanager muss man anders verstehen: Fallmanager ist keinesfalls Sozialarbeit, Fallmanager soll alle sozialintegrativen Dienste einbeziehen und vernetzen. Sicherlich geschieht dies nicht in jedem Fall. Aber es geht um das Angebot für eine Minderheit, die besondere Probleme haben.“ Ein weiterer Teilnehmer bezweifelte mit Verweis auf eigene Hospitationserfahrungen die Schilderung, dass die Leistungsgewährung in den Fallgesprächen eine Rolle spielen: „Die Leistungsgewährung ist nie Gegenstand der Gespräche. Im SGB II ist Leistung nie Gegenstand. Wenn es so was gäbe, wäre das ein Unding.“. Schließlich wies ein anderer Teilnehmer darauf hin, dass es seiner Ansicht nach – anders als im SGB III - keine derartig rigiden zeitlichen Strukturen und Vorgaben für Gespräche gäbe und verwies zu dem auf den mit einer Eingliederungsvereinbarung begründeten Rechtsanspruch von Adressaten: „Die SGB III-Strukturen lassen sich nicht auf das SGB II übertragen. Weder gibt es definierte Zeitstrukturen noch mit dem Ministerium vereinbarte Qualitätsstandards. Und die Eingliederungsvereinbarung wird nur vereinzelt im Erstgespräch abgeschlossen. Mit der Eingliederungsvereinbarung ist sicher vieles schief gelaufen. Aber: Wenn für die Menschen etwas entschieden ist, dann begründet das einen einklagbaren Rechtsanspruch. Sie hat sicherlich ihre pädagogische Funktion nicht erfüllt.“ Mit Blick auf die Forderung nach einer sanktionsentlasteten Beratungssituation fügte er an: „Nach meiner eigenen Studie beruht jeder vierte Sanktionsfall beruht auf Empfehlungen der freien Beratung (aus Maßnahme).“

Andere Teilnehmer/innen bestätigten hingegen die im Eingangsstatement getroffenen Einschätzungen. In der Realität – so eine Teilnehmerin – „wird deutlich, dass zwischen Gesetzgebung und Praxis sehr wohl sehr große Unterschiede bestehen: Die Eingliederungsvereinbarung in Köln ist standardisiert. Damit werden Möglichkeiten verbrannt. Die Eingliederungsvereinbarungen werden oft ohne Gespräch, geschweige denn auf der Basis eines Profiling erstellt. Diese werden sofort zur Unterschrift vorgelegt. Wenn jemand dann sagt, dass er diese Eingliederungsvereinbarung mitnehmen und sich dazu beraten lassen will, werden die Eingliederungsvereinbarungen sofort zurückgezogen. Praxis erzeugt Druck. In

der Praxis vor Ort, je nachdem wie Fallmanager qualifiziert wurden und wie ihr Selbstverständnis der Arbeit ist, entwickelt sich Druck für die Menschen. Existenzsicherung ist oft nicht gewährleistet – damit sind Leute beschäftigt, dafür zu sorgen, dass ihre Existenzleistung fließt und ihre Wohnung Bestand hat.“ Diese Sichtweise wurde durch die Erfahrungen eines weiteren Teilnehmers bestätigt: „Die Beratungswirklichkeit in Reutlingen ist, dass die Eingliederungsvereinbarungen dort in Informationsveranstaltungen abgeschlossen werden ‚Bevor Sie nicht unterschrieben haben, kommen Sie hier nicht raus.‘ Zudem verschärfe sich das Problem dadurch, dass längst nicht alle Adressaten der deutschen Sprache mächtig seien und nur an wenigen Standorten (z.B. München) Informationsmaterial in anderen Sprachen erhältlich sei.

#### **4           Abschlussstatements des Podiums**

*Jutta Henke*

Unter professionellen Gesichtspunkten betrachtet sollte das Pädagogische nur einen kleinen Teil der Beratung betreffen. In der Praxis ist das aber eben oft anders.

Gerade am Anfang konnte man die Haltung beobachten: „Wir müssen alles wissen, denn wir sind für alles zuständig.“ Das liegt u.a. auch daran, dass Fallmanager oft Sozialarbeiter/-pädagogen sind. Diese Haltung verändert sich aber gerade.

Ich bin skeptisch ob man die Aufgabe der Fallmanager darauf beschränken kann, die Leistungen im Fallmanagement zu verknüpfen. Die Erfahrungen zeigen: Natürlich muss man bei komplexen Problemen Mittel bündeln, aber nicht, ohne dass eine eigene Leistung in der Beratung erbracht wird. Helfende Beziehung ist ein Versprechen: ‚Ich kümmere mich.‘ Sie müssen aktiv werden im Fall.

Des Weiteren: Die Verknüpfung zwischen Leistungsgewährung und Dienstleistung ist ein Fehler. Der Staat hat sich entschieden, dass Menschen ohne Mittel zur Existenzsicherung bleiben können. Ich finde, dass dies ein Staat nicht tun sollte.

Kommen wir auf den Beratungsbegriff zurück: Wenn ich von Beratung spreche, dann meine ich keine Beratung, die Befähigungsberatung heißt. Wie könnte denn eine Eingliederungsvereinbarung oder ein Hilfeplan funktionieren? Eine Eingliederungsvereinbarung, die funktionieren soll, muss freiwillig abgeschlossen werden. Einen Hilfeplan kann man zur Bedingung zur Gewährung von Maßnahmen

machen– okay. Aber es müsste auch die Möglichkeit geben, keine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen. Es gibt aber auch welche, die sich beider Arbeitsuche nur dann ausreichend sicher sind, wenn sie keine abschließen. Es muss ein Interesse der Menschen an der Hilfe geben. Wenn die Menschen das Ganze als Erweiterung ihrer Handlungsspielräume verstehen können.

*Claudia Bogedan*

Fangen wir mal mit der LSE-Studie an: Flexicurity lässt sich eher in nordeuropäischen Sozialstaaten durchsetzen – ja, das stimmt. Absolut. Gerade in der Diskussion der EU liegt die Betonung sehr stark auf dem „Flexi“ und weniger auf dem „security“. Es gibt keine Gleichwertigkeit der damit jeweils verbundenen Optionen. Zum Kündigungsschutz: meine Botschaft ist nicht, in Deutschland den Kündigungsschutz abzuschaffen. In Dänemark wurde er nicht abgeschafft, es gab historisch keinen Kündigungsschutz. Die Arbeitslosenversicherung ist dort keine staatliche Pflichtversicherung, sondern eine freiwillige Versicherung in den Händen der Gewerkschaften. Der Hintergrund dafür ist eine hohe Autonomie der Sozialpartner in der Arbeitsmarkt- und Arbeitspolitik, die sich als funktional erwiesen hat. Es gibt keine soziale Spaltung, es gibt einen hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften. Der Kündigungsschutz regelt nicht Kündigungsgrund, sondern Fristen, d.h. er sieht lange Fristen vor. Und das hat mit dem dynamischen Arbeitsmarkt zu tun. Man hat keine großen Schwierigkeiten, wieder in Beschäftigung zu kommen.

Die Entgeltersatzleistungen sind sehr hoch, aber für Leute mit niedrigem Einkommen. Der nominale Satz beträgt 90% des vorherigen Einkommens, aber die Leistung ist nach oben gedeckelt (etwa 1600 Euro).

Die Arbeitsvermittlung wiederum ist staatlich organisiert, von der Versicherung getrennt, schon seit den 50er Jahren. In den letzten Jahren kommt es vermehrt zur Konkurrenz mit privaten Anbietern. Wieviel von dem Bild Anspruch und Wirklichkeit ist, ist schwer zuzusagen, da es eine euphemistische Selbstwahrnehmung der politischen Akteure gibt. Aber es gibt offensichtliche Schwachstellen, die durch die institutionelle Großforschung offengelegt wurde: Das Recht auf Beratung funktioniert nicht, und Arbeitsuchende verstehen mehrheitlich das neue System nicht. Negativ ist neben der mangelnden Transparenz des Systems (!) die fehlende Einbindung der Sozialpartner. Sicherlich gibt es auch in Dänemark den Standardisierungsanspruch, aber es handelt sich dort um eine Arbeitsmarktreform, die nicht sparen wollte. Sie

ging einher mit Ausgabenausweitung und damit, dass Maßnahmen etwas kosten dürfen.

*Katrin Mohr*

Sicherlich kommt es zu einer Angleichung der Wohlfahrtsstaatsregimes, die man als „konvergente Konvergenz“ bezeichnen könnte. Dies zeigt sich in der Rhetorik, in der organisatorischen Ausgestaltung, in der Mehrsäulenpolitik der Alterssicherung und in der Einführung von Kombilöhnen. In Großbritannien werden Zuverdienste restriktiv gehandhabt, es gibt eine direkte Förderung von Niedrigeinkommen. Letztlich sind es eine Nachfrage-orientierte Politik und der Ausbau des öffentlichen Dienstes, die dort die Ursache des Arbeitsmarkterfolgs sind. Die Arbeitsmarktpolitik selbst hatte nur einen leicht positiven Beschäftigungseffekt. Aktivierung soll in Großbritannien ein anderes Problem lösen, die „Aktivierung der Inaktiven“. Hintergrund dafür ist, dass Nichterwerbsfähige dort im Leistungsbezug sind (z.B. Arbeitlose Krankengeld beziehen oder eine Erwerbsunfähigkeitsrente beziehen).

Was wurde nicht importiert? Zum einen die einheitliche Verwaltungsstruktur und ein stringenter Steuerungsansatz. Es gab eine Trennung der Leistungsgewährung und Vermittlung – beide Leistungsarten wurden erst mit Job Center plus zusammengeführt. Wichtig erscheint mir der lange Atem und die Zeit, die man sich dort für die Einführung von Neuerungen genommen hat; das „Job Center plus“ wurde über einen Zeitraum von vier Jahren implementiert.

Schließlich lässt sich auch in Großbritannien die schwere Vereinbarkeit von Aktivierung und Dienstleistungsanspruch beobachten. Es gibt eine Asymmetrie zwischen Klient und Betreuer, die sich auf die Leistungsgewährung auswirkt.