

Befähigen, stärken, respektieren

Menschenwürdig und
fachlich helfen jenseits
von „Hartz IV“

Inhalt

3	Vorwort
4	Zusammenfassung
5	1. Präambel
6	2. Reformbedarf und Vision 2.1. Begründung des Reformbedarfs im SGB II 2.2. Vision eines reformierten Systems
8	3. Trennung von Cash- und Care-Hilfen 3.1. Unterschiedliche Arten von Hilfebedarfen 3.2. Bedarfsgerechte Hilfeformen und ihre spezifischen Handlungslogiken 3.3. Hybridisierung und ihre Folgen 3.4. Schnittstellengestaltung und Hybridisierung 3.5. Fazit: Trennung von Cash- und Care-Leistungen
12	4. Reformvorschlag für die personenbezogenen sozialen Dienste 4.1. Die erweiterte Zielgruppe 4.2. Beratung, Wirkfaktoren und konzeptionelle Kernpunkte 4.3. Die Rolle und Bedeutung eines basalen sozialarbeiterischen Dienstes im Sozialraum 4.4. Aufgaben, Ziele und Arbeitsformen der „Allgemeinen Sozialberatung“ 4.5. Implementierung, Trägerschaft, Steuerung, Finanzierung und rechtliche Grundlagen personenbezogener sozialer Dienste 4.6. Umsetzung des Reformvorschlages in Teilschritten
16	5. Reformvorschläge für die erwerbsarbeitsbezogenen Hilfen 5.1. Hilfebedarfe, Zielgruppen 5.2. Aufgaben der erwerbsarbeitsbezogenen Beratung 5.3. (Weiter-) Entwicklung von Arbeitsmarktdienstleistungen 5.4. Trägerschaft, rechtliche Grundlagen, Steuerung, Finanzierung
22	6. Zusammenwirken personenbezogener sozialer Dienste mit erwerbsarbeitsbezogenen Hilfeinstitutionen und Institutionen existenzsichernder Leistungen
25	Quellen- und Literaturverzeichnis
26	Mitglieder der Projektgruppe
27	Impressum

Vorwort

Die Existenzsicherung stellt ein wesentliches Kernelement sozialstaatlicher Verfasstheit dar. Die Diakonie mischt sich mit dem vorliegenden Text in den sozialpolitischen Diskurs um eine Reform von „Hartz IV“ beziehungsweise eine Neugestaltung der Existenzsicherung ein. Er geht der Frage nach, wie erwerbsarbeitsbezogene und psychosoziale Hilfen für die Betroffenen wirksam und nachhaltig konzipiert werden können. Parallel dazu diskutiert die Diakonie Möglichkeiten, wie die rein materielle Existenzsicherung alternativ aussehen könnte. Aus diesem Diskurs werden Bausteine einer Sozialpolitik herausgearbeitet, die Anreize stärken und ermutigender als das bisherige „Hartz IV“-System wirken sollen.

Die Arbeitsmarktreformen der Bundesregierung im Jahr 2005 waren von Beginn an umstritten. Insbesondere die Regelungen im SGB II, umgangssprachlich „Hartz IV“ genannt, werden teilweise heftig kritisiert, Auseinandersetzungen entzündeten sich an der Höhe der Grundsicherung beziehungsweise der Regelsätze oder an den Sanktionsmöglichkeiten bei Pflichtverletzungen. Insgesamt sind die Hilfen nicht wirksam und nachhaltig genug. Viele Menschen fühlen sich nicht respektiert und wertgeschätzt. Ihre Wünsche und Interessen finden zu oft zu wenig Berücksichtigung. Stattdessen werden Arbeitsuchende zugunsten eines kurzfristigen Hilfeerfolges häufig in individuell wenig passende und zudem prekäre Arbeitsverhältnisse vermittelt, die eher einen Drehtüreffekt haben, als dass sie zu einer stabilen Zukunftsperspektive und dauerhaften Arbeitsmarktintegration führen.

Die Arbeit der Jobcenter löst derzeit bei vielen Menschen Unverständnis, Angst, Kränkung oder Ohnmachtsgefühle

aus, die auch zum Abbruch des Kontakts zum Jobcenter führen können. Sozialstaatliche Institutionen sollten so handeln, dass alle Beteiligten sie als helfend, stützend, fördernd wahrnehmen und erkennen können. Jobcenter, die von vielen Arbeitsuchenden eher als kontrollierend-sanktionierende Instanz wahrgenommen werden, sollten der Vergangenheit angehören.

Die Diakonie setzt in ihren Vorschlägen auf Freiwilligkeit, Selbstbestimmung, Befähigung und schließlich Emanzipation der Menschen. Nur wer Ratsuchende ermutigt und sie in ihrer Rolle als Koproduzent*innen der Hilfe zu stärken weiß, ermöglicht gelingende Hilfeprozesse.

Den wichtigsten Schlüssel für eine wirksame und nachhaltige Hilfe hält die Soziale Arbeit seit langer Zeit in der Hand: vertrauensvolle Beziehungen zwischen Ratsuchenden und Beratenden. Weniger Paternalismus und Druck der Helfenden auf der einen Seite, mehr Eigenständigkeit und Autonomie für die Ratsuchenden auf der anderen kann zu mehr Vertrauen führen. Die Gestaltung wirksamer und nachhaltiger Hilfen, von denen am Ende alle Beteiligten profitieren, stellt die Diakonie in diesem Papier vor.



Maria Loheide
Sozialpolitischer Vorstand
Diakonie Deutschland

Zusammenfassung

Wenn das eigene Einkommen zum Leben nicht ausreicht, muss sich jede*r darauf verlassen können, staatliche Hilfe zu bekommen, um die eigene Existenz zu sichern. Hilfe brauchen und suchen viele Menschen auch bei sozialen Problemlagen, zum Beispiel in familiären Konflikten oder in Verschuldungssituationen sowie beim Zugang zum Arbeitsmarkt – weil sie erwerbslos sind oder sich umorientieren wollen. Es ist Aufgabe des Staates sicherzustellen, dass diese Hilfen bedarfsgerecht und im Sinne der Hilfesuchenden erbracht werden.

Derzeit erfolgen diese Hilfen im System „Hartz IV“ nicht angemessen. Die Diakonie stellt dem mit dem vorliegenden Papier eine Alternative gegenüber, die Menschenwürde, Vertrauen und Fachlichkeit in den Mittelpunkt rückt. Ziel der alternativen Hilfestruktur ist die Befähigung und Emanzipation der Hilfesuchenden, denen mit einer respektvollen und wertschätzenden Haltung begegnet wird. Hilfeangebote sind individuell und adressatengerecht.

Der Vorschlag der Diakonie unterscheidet sich vom System „Hartz IV“ zentral zunächst dadurch, dass Geldleistungen zur Sicherung des Existenzminimums getrennt von anderen Hilfen erbracht werden. Die Auszahlung der existenzsichernden Leistungen in einer „Existenzsicherungsstelle“ wird nicht länger an Gegenleistungen oder Wohlverhalten geknüpft – jede*r bekommt, was er/sie braucht, um die eigene Existenz zu sichern. Es gibt starke finanzielle Anreize für Erwerbsarbeit, aber keinen Zwang, prekäre Arbeitsverhältnisse anzunehmen.

Beratung, Unterstützung und Förderung rundum bietet eine Struktur von „Kompetenzzentren Arbeit und berufliche Bildung“ (KABB). Jede*r kann dort freiwillig und

kostenlos Beratung in Anspruch nehmen. Handlungsleitend ist eine den Wünschen und Möglichkeiten der Ratsuchenden entsprechende und auf Nachhaltigkeit zielende Unterstützung.

Psychosoziale Hilfen zur Bewältigung sozialer Problemlagen werden durch „personenbezogene soziale Dienste“ (PSD) erbracht. Sie müssen als Bestandteil staatlicher Daseinsvorsorge verstanden und als Pflichtaufgabe konzipiert werden. Innerhalb der personenbezogenen sozialen Dienste braucht es flächendeckend eine Struktur „Allgemeiner Sozialberatung“, die vertrauensbasiert, unabhängig und für Ratsuchende kostenlos ist. Dieser Dienst fungiert als Erstanlaufstelle für alle Menschen und übernimmt im Feld der personenbezogenen sozialen Dienste eine koordinierende Rolle, die dafür sorgt, dass die unterschiedlichen sozialarbeiterischen Hilfen aus einer Hand erbracht werden können.

Da sich die drei Hilfebedarfe – zur Existenzsicherung, psychosozialer Hilfen und erwerbsarbeitsbezogene Hilfen – unterscheiden, muss die Hilfeerbringung entsprechend unterschiedlichen Handlungslogiken folgen. Eine Vermischung (Hybridisierung) unterschiedlicher oder gar gegensätzlicher Handlungslogiken führt zu Einbußen bei der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Hilfen.

Zwischen „Existenzsicherungsstelle“, dem „Kompetenzzentrum Arbeit und berufliche Bildung“ und den personenbezogenen sozialen Diensten ist eine kooperative, wirkungssensible Schnittstellengestaltung notwendig. Jede Institution in der Hilfestruktur muss die Hilfesuchenden umfassend und bezogen auf ihre individuelle Situation über Hilfs- und Unterstützungsmöglichkeiten informieren.

1. Präambel

Erwerbslos zu werden bedeutet, in eine existenzielle Krise zu geraten. Der Verlust der Erwerbstätigkeit kann unter Umständen mit familiären Zerwürfnissen, Verlust des Vermögens und der Wohnung, Verarmung von sozialen Kontakten und negativen gesundheitlichen Auswirkungen einhergehen.

Schon Sorgen um den Verlust der Erwerbstätigkeit können sich in Gefühlen von Ohnmacht, Zukunftsangst und Stress ausdrücken.

Auf einem Workshop der Diakonie in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2018 mit der Denkfabrik der Neuen Arbeit/Stuttgart wurden folgende Zitate von erwerbslosen Menschen gesammelt:

- „Das Jobcenter macht einem ständig ein schlechtes Gewissen, obwohl man mit den Wölfen heult und brav alles macht.“
- „Jeder Brief vom Jobcenter ist von vorneherein erstmal ein Drohbrief.“
- „Jeder Brief ist eine Unterstellung: Du willst nicht, du bist nicht ehrlich, Dir geht es noch zu gut!“
- „Die wissen manchmal Sachen von einem, da denkst du, das kann doch gar nicht sein! Man fühlt sich total beobachtet und behandelt wie ein kleines Schulmädchen. – Seit der Datenschutzverordnung sind sie aber vorsichtiger geworden.“
- „Ständig wechseln die Berater im Jobcenter. Wenn du gerade mit einem warm geworden bist, kommt der nächste. Ich hatte vier Berater in zwei Jahren. Dann fängst Du mit Deiner Geschichte immer wieder von vorne an. Das will ich nicht mehr.“
- „Du bist im Jobcenter eine Nummer, du bist eine Masse, die in eine bestimmte Form passen soll.“
- Ganz oft denke ich: „Was wird aus mir, wenn die Maßnahme zu Ende ist?!“ – „Dann fängst du nachts wieder an zu grübeln und rennst durch die Wohnung und fragst dich, was du falsch gemacht hast und warum gerade ich.“ – „Wenn ich nur das Wort Jobcenter höre, bekomme ich schon wieder Panik.“
- „Jedes Gesetz in Deutschland hat Spielräume – nur Hartz IV nicht, da gibt es keine Ermessensspielräume, da wird knallhart durchgezogen.“
- „Bei Schuldzuweisungen bist du ein Individuum und persönlich schuld. – Wenn du aber was willst, bist du nur eine Nummer.“

Existenzielle Ereignisse gehen mit Scham einher – und die hier im Original wiedergegebenen Zitate von erwerbslosen Menschen spiegeln dies wider. Wer sich beschämt und bloßgestellt fühlt, beziehungsweise beschämt und zusätzlich unter Druck gesetzt wird, nimmt sich selbst als defizient wahr, fühlt sich „falsch“. Scham wird verstärkt durch Bloßstellung oder Beschämung, sei es systemisch/organisational bedingt oder durch andere Menschen in Form von Demütigungen oder Kränkungen.

Dieser Satz aus der fünften Rede von Jesus im Matthäusevangelium steht für eines der im Christentum zentralen Werke der Barmherzigkeit und ist Ausdruck der Nächstenliebe:

„Ich bin nackt gewesen und ihr habt mich bekleidet. [...] Was ihr einem von diesen meinen geringsten Brüdern und Schwestern getan habt, das habt ihr mir getan.“
Matthäus 25,36.40

Menschen, die sich schämen, befinden sich in einer verwundbaren Lage und sind nicht oder nur eingeschränkt handlungsfähig.

„Wenn Du jemand nackt siehst, dann bekleide ihn“, so lautet die christliche Aufforderung zur Nächstenliebe.

Mit Menschenwürde (Art. 1 GG) und den unveräußerlichen, universellen Menschenrechten ist die Beschämung von Menschen unvereinbar. Der Würde eines jeden Menschen entspricht ebenso grundlegend der Rechtsanspruch auf existenzsichernde Leistungen – nicht als ein Akt außerordentlicher Generosität, sondern als nüchternes, ausgleichendes, vorausschauendes Soliderverhalten. Gerechtigkeit ist in biblischer Tradition Grundpfeiler des Kosmos, Gottes Maßstab und Anspruch für das menschliche Miteinander. Sie ist Anrecht des*der Einzelnen, auf das er*sie sich mit Fug und Recht berufen kann, und – als Zusammenfassung aller sozialen Gesetzgebung – der existenzsichernde, gesellschaftsstabilisierende und friedensstiftende Faktor.

So spricht der Herr: Wahret das Recht und übt Gerechtigkeit; denn mein Heil ist nahe, dass es komme, und meine Gerechtigkeit, dass sie offenbar werde.
Jesaja 56,1

Schafft Recht dem Armen und der Waise und helft dem Elenden und Bedürftigen zum Recht.
Psalm 82,3

Auf der Basis des biblischen Menschenbildes sieht die Diakonie umfassenden Reformbedarf im System des SGB II und bei sozialarbeiterischen Hilfen.

Aus Sicht der Diakonie ist das soziokulturelle Existenzminimum bedarfsgeprüft zu gewähren und darf nicht durch Sanktionen unterschritten werden. Die Prüfung und Gewährung von existenzsichernden Leistungen sollte unabhängig davon stattfinden, ob weitere arbeitsmarktingegrative und/oder sozialarbeiterische Hilfen in Anspruch genommen werden. Neben der materiellen Grundsiche-

rung sollten arbeitsmarktbezogene und sozialarbeiterische Hilfen allen Einwohner*innen kostenfrei offenstehen. Jede*r sollte selbst darüber entscheiden, ob und welche Hilfen er oder sie in Anspruch nimmt. Das grundsätzliche gemeinsame Ziel der reformierten Hilfestruktur sollte die Befähigung und Emanzipation der Hilfesuchenden sein und eine langfristige Verbesserung ihrer Lebenssituation.

2. Reformbedarf und Vision

2.1. Begründung des Reformbedarfs im SGB II

Im SGB II erfolgen die Prüfung und Gewährung von existenzsichernden Leistungen und die Beratung und Förderung zur Integration in den Arbeitsmarkt durch eine Verwaltungsbehörde. Dabei ist die Gewährung der existenzsichernden Leistungen abhängig davon, dass die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Erwerbsarbeit mitwirkt. Bei einem Verstoß gegen Mitwirkungspflichten droht die Kürzung von existenzsichernden Leistungen. Das Prinzip „Fördern und Fordern“ soll die Ausgabe von Steuermitteln legitimieren. Im Beratungskontext führt die Verknüpfung von Fördern und Fordern dazu, dass Integrationsfachkräfte in den Jobcentern vertrauensvolle Beratung auf Augenhöhe leisten sollen – sie sich aber zugleich in einem strukturell bedingten Dilemma aus Beratungsauftrag und hoheitlichen Aufgaben befinden. Das führt zu Beratung im Zwangskontext und fördert eine Misstrauenskultur auf beiden Seiten.

Berufliche Wege müssen in einer sich immer schneller ändernden Arbeitswelt gefunden und in Einklang mit den Anforderungen der persönlichen Lebenssituation gebracht werden. Das stellt Berater*in und Ratsuchende vor Herausforderungen. Hinzu kommen lebensphasenbezogene individuelle Belastungen und Einschränkungen. Berufliche Übergänge – zum Beispiel von der Schule in Ausbildung/Studium, von der Ausbildung/Studium in den Beruf, Verlust des Arbeitsplatzes, Wiedereinstieg in den Beruf nach Kindererziehungszeiten oder Krankheit – sind herausfordernde und oftmals überfordernde Lebensphasen, insbesondere für Menschen mit individuellen Einschränkungen. Die komplexen Entscheidungslagen können nur von den Betroffenen selbst gelöst werden. Dazu brauchen sie neben sachlichen Entscheidungshilfen einen gesicherten Lebensunterhalt und eine angstfreie Beratungssituation.

Ein Reformbedarf ist auch begründet durch anhaltende Kritik daran, dass es eine Vermischung (Hybridisierung) unterschiedlicher Handlungslogiken zur Sicherung der materiellen Existenz, zur Verbesserung des Zugangs zur Erwerbsarbeit beziehungsweise der Position auf dem Arbeitsmarkt sowie zur Bewältigung sozialer Problemlagen gibt. Dies wird in Kapitel 3 ausführlich dargelegt.

Die Grundprinzipien guter Beratung sind allein dadurch in Frage gestellt oder verletzt, dass es eben einen Beratungszwang gibt, der flankiert wird durch die Androhung von Sanktionen.¹ Aus Sicht der Diakonie müssen die Rahmenbedingungen so gestaltet sein, dass ein wirksamer Beratungs- und Förderprozess bestmöglich unterstützt und nicht behindert wird.

Die Konstruktion der Steuerung im SGB II basiert auf Elementen des Vertragsmanagements, der Ergebnis- und Wettbewerbsorientierung. Der daraus resultierende Wettbewerb zwischen den Jobcentern birgt die Gefahr, die Komplexität von Beratung, Förderung und Qualifizierung massiv zu reduzieren und sich maßgeblich an quantitativen Kriterien, sprich messbaren Zahlen auszurichten. Die nicht quantitativ abbildbare Praxis tritt in den Hintergrund. Das bringt Berater*innen in eine „[...] strukturelle Dilemma-Situation. Eine vorwiegende Orientierung am Beratungsauftrag – und damit an den von Kunden mehr oder weniger formulierten Problembeschreibungen und Eigeninteressen – könnte eine Vernachlässigung ihrer institutionellen Zielvorgaben zur Folge haben.“ (Bundesagentur für Arbeit, 2014: 18). Zum Teil reagieren Berater*innen auf den Widerspruch zwischen Einzelfallbezug und bürokratischen Handlungsvorgaben durch Strategien einer „Pädagogisierung“ der Kundenbeziehung. „Derartige Strategien zielen auf die, teils auf Überzeugung und Überredung setzende, teils autoritäre, Beeinflussung und – in letzter Konsequenz – Persönlichkeitsformung der Kundinnen und Kunden, um diese an die Erfordernisse institutioneller Handlungsschemata zu adaptieren.“ (ebd.)

¹ Siehe auch Bundesagentur für Arbeit (2014): Grundlagen einer Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 1.11.2014, S. 17f.

Ergebnisse einschlägiger Studien zeigen, dass ein beträchtlicher Teil der Langzeitleistungsbeziehenden nicht kurzfristig in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden kann. Es bedarf langfristiger Hilfeprozesse, die entsprechende Strategien und Maßnahmen erfordern. Dem steht jedoch entgegen, dass das Ziel- und Steuerungssystem in der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Jahresbasis und nicht auf einen mehrere Jahre überspannenden Zeitraum angelegt und finanziert ist. Hinzu kommt, dass es gar nicht ausreichende sogenannte Verpflichtungsermächtigungen gibt. Das zusammengekommen erschwert langfristige Förderstrategien und die Förderung abschlussbezogener beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen.

Auch die vorrangige Orientierung am Ziel der Integration in den (ersten) Arbeitsmarkt kann zu kurzfristigen, nicht nachhaltigen und nicht existenzsichernden Integrationen führen, weil Wünsche der Ratsuchenden nicht ausreichend berücksichtigt werden und die Beschäftigungen nur kurzfristige, prekäre Perspektiven bieten.² Eine solche Logik passt nicht zur komplexen Aufgabe des SGB II und wird aus Sicht Betroffener als Fremdbestimmung und erfolglos wahrgenommen. „Vielfach zu beobachtende Folgen sind Misstrauen gegenüber der Institution, Rückzug, soziale Isolation und eine mit empfundener Perspektivlosigkeit einhergehende resignative Grundhaltung mit depressiven Zügen“ (IAB 2020: 3).

Mit der Einführung des SGB II war das Versprechen verbunden, ein schlankes und einfach administrierbares Recht zu schaffen, das lokale Flexibilität ermöglicht und dafür sorgt, die überwiegenden Ressourcen für die Betreuung und Förderung der Leistungsberechtigten einzusetzen. Dieser Anspruch ist nach wie vor nicht eingelöst. Der tatsächliche Betreuungsschlüssel „regulärer“ (nicht in Sonderteams/-projekten befindlichen) Integrationsfachkräfte und Fallmanager*innen übersteigt in der Regel deutlich die Orientierungswerte von 1:150 beziehungsweise 1:75. Die derzeitige Berechnung der Betreuungsschlüssel ergibt ein verzerrtes Bild, unter anderem, da sie anteilig Führungs- und Assistenzkräfte sowie Mitarbeitende aus dem Kundenportal einbezieht. Zudem wird ein relevanter zeitlicher Anteil in der Beratungsarbeit für die Erfüllung standardisierter Dokumentationsvorgaben aufgewendet. Diese Bedingungen sind für die Wirksamkeit der Beratungsprozesse nicht förderlich und lassen auch an der Effizienz zweifeln.

Aus Sicht der Diakonie wurden in den letzten Jahren viele Chancen vertan, Qualifizierungsangebote systematisch weiterzuentwickeln. Die Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) soll zur Qualitäts-

sicherung in der Arbeitsförderung beitragen und die Leistungsfähigkeit und Effizienz des arbeitsmarktpolitischen Fördersystems nachhaltig verbessern. Dieses System bedarf jedoch dringend einer umfassenden Reform, die 2020 vorgenommenen Änderungen sind hinter dem Notwendigen zurückgeblieben.³ Die Aspekte Qualität, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Maßnahmen sind bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit von Angeboten und Maßnahmen stärker zu berücksichtigen.

Dass Erwerbslose und Grundsicherungsbeziehende neben der Arbeitslosigkeit und unzureichendem Einkommen weitere Hilfebedarfe haben können, wurde mit der Aufnahme flankierender sozialer Leistungen ins SGB II anerkannt. Die Aufnahme dieser in § 16a SGB II geregelten Leistungen⁴ war und ist sozial- und fachpolitisch durchaus umstritten, insbesondere die Verknüpfung der Leistungen mit dem Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt und mit dem Grundsatz „Fördern und Fordern“. Wünschenswert wäre stattdessen, diese Leistungen als soziale Infrastruktur für alle Einwohnerinnen und Einwohner im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge verpflichtend zu gewährleisten und zu finanzieren. Schließlich sind Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen, psychosoziale Beratung und Betreuung, Schuldner- und Suchtberatung auch unabhängig von den Zielen des SGB II sozialpolitisch erforderliche Angebote. Über den § 16a SGB II werden die Dienste zu bloßen Leistungserbringern degradiert und teilweise vom Jobcenter in ihrer Finanzierung abhängig. Es fehlt eine flächendeckende Struktur von kommunalen Erstanlaufstellen, die eine allgemeine Sozialberatung anbieten und in spezialisierte Hilfen vermitteln.

Fazit: Um Leistungsberechtigte wirksamer beraten und fördern zu können, fehlen im bestehenden SGB-II-System wichtige Rahmenbedingungen. Es gilt, diese Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sie einen wirksamen Beratungs- und Förderprozess und im Ergebnis die nachhaltige Erwerbsintegration und die Teilhabe am Arbeitsmarkt bestmöglich unterstützen. Dafür braucht es aus Sicht der Diakonie einen Systemwechsel.

2.2. Vision eines reformierten Systems

Das Lebensnotwendige ist sicher, auch wenn das eigene Einkommen gering ist oder es kein eigenes Einkommen gibt. Das soziokulturelle Existenzminimum wird bedarfsgeprüft gewährt und wird nicht durch Sanktionen unterschritten. Für die sozialstaatlichen Transferleistungen

2 Freier, Carolin/Fuchs, Stefan/Kupka, Peter/Senghaas, Monika/Dony, Elke/Fausel, Gudrun/Müller, Maren/Voit, Alfons (2019): Nachhaltige Steuerung für die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug: Begleitforschung zum Modellvorhaben „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3“. (IAB-Forschungsbericht, 04/2019), Nürnberg.

3 Siehe Position der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege des Verfahrens zur Träger- und Maßnahmenzulassung im System der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV), 28.6.2019.

4 Dazu zählen Kinderbetreuung, häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Beratung und Suchtberatung.

(hier als Cash-Leistungen bezeichnet) ist eine Existenzsicherungsstelle zuständig, die als Behörde sämtliche materiellen Ansprüche umfassend und unbürokratisch prüft und gewährt. Es gibt starke Anreize für Erwerbsarbeit, aber keinen Zwang, prekäre Arbeitsverhältnisse anzunehmen. Die Leistungsanspruchsprüfung und Leistungsgewährung der sozialstaatlichen Cash-Leistungen finden unabhängig davon statt, ob weitere arbeitsmarktintegrative und/oder sozialarbeiterische Hilfen (hier als Care-Leistungen bezeichnet) in Anspruch genommen werden.

Neben der materiellen Grundsicherung stehen arbeitsmarktbezogene und sozialarbeiterische Hilfen allen Menschen kostenfrei zur Verfügung. Die Menschen entscheiden darüber, ob und welche Hilfen sie in Anspruch nehmen. Grundsätzliches gemeinsames Ziel der reformierten Hilfestruktur ist die Befähigung und Emanzipation der Hilfesuchenden. Dabei ist die Kommunikation mit ihnen respektvoll und wertschätzend. Jede der Institutionen in der Hilfestruktur informiert die Hilfesuchenden umfas-

send und bezogen auf ihre individuelle Situation über Hilfs- und Unterstützungsmöglichkeiten und deren konzeptionelle Spezifika. Die sozialarbeiterischen Hilfen sind entlang der zentralen Wirkfaktoren für personenbezogene Hilfen (z.B. Vertrauen) für eine wirkungsvolle und nachhaltige Hilfe konzipiert.

Das vorliegende Papier strebt eine grundlegende Reform des SGB II an. Das Hilfesystem steht selbstverständlich nicht isoliert da, sondern im Kontext zahlreicher anderer Politikfelder und Entwicklungen. Eine bessere Gestaltung von Existenzsicherung und Teilhabe an Erwerbsarbeit setzt selbstverständlich eine entsprechende arbeitsmarkttechnische Gestaltung und enge Verknüpfung mit beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Entwicklungen voraus; allen voran der Entwicklung der Löhne und Gehälter, der Nachfrage nach Arbeitskräften und Qualifikationsanforderungen sowie den Arbeitsbedingungen (Arbeitsausbeutung, Schwarzarbeit und Verletzung von Arbeitnehmerrechten).

3. Trennung von Cash- und Care-Hilfen

3.1. Unterschiedliche Arten von Hilfebedarfen

In Kapitel 2 wurde dargelegt, dass die bisherige Art und Weise der Erbringung von Hilfen für Leistungsbeziehende im SGB II Defizite und Schwächen aufweist. Ziel ist es, diese Defizite und Schwächen zu überwinden und zu ersetzen durch ein Tableau an möglichst wirksamen und nachhaltigen Hilfen für diesen Personenkreis.

Dabei muss es zunächst darum gehen, die Hilfebedarfe der Zielgruppe zu identifizieren und zu beschreiben. Im Folgenden werden drei grundsätzliche Hilfebedarfe unterschieden:

- Ein existentiell-materieller Hilfebedarf zur Absicherung eines soziokulturellen Existenzminimums

- Ein psychosozialer Hilfebedarf⁵ zur Bewältigung diverser sozialer Problemlagen
- Ein erwerbsarbeitsbezogener Hilfebedarf zur Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt oder der Positionierung auf dem Arbeitsmarkt

Es ist evident, dass es sich um unterschiedliche Arten von Hilfebedarfen handelt. Der existentiell-materielle Hilfebedarf besteht in einem Mangel an Mitteln zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums. Unter den Begriff der psychosozialen Hilfen werden Unterstützungsleistungen bei immateriellen Problemen subsumiert, die sich auf Einschränkungen im Bereich sozialer Handlungsfähigkeit im psychischen und kommunikativen Bereich sowie im Umgang mit staatlichen und gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen beziehen. Der erwerbsarbeits-

⁵ „Psychosozialer Hilfebedarf“ bezieht sich auf Fragen und Probleme von Individuen hinsichtlich ihrer inneren Verfasstheit („Psyche“ als Einheit von Emotion, Kognition und Motivation) und auf Fragen und Probleme hinsichtlich ihrer äußeren „sozialen“ Lebenssituation sowohl in systemisch-kommunikativer als auch systemisch-struktureller Hinsicht. Am Beispiel der Hilfeform Beratung listen Stimmer/Ansen psychosoziale Beratungsangebote und Beratungsfelder der Sozialen Arbeit auf (S. 13 ff). Dazu zählen beispielsweise Sozialberatung, Suchtberatung, Schuldnerberatung, Familienberatung, Migrationsberatung, Wohnungslosenberatung oder Telefonseelsorgeberatung. Es ist die Aufgabe psychosozialer Beratung, Menschen in herausfordernden Lebenszusammenhängen oder -situationen und in entscheidenden Entwicklungsschritten sowie Lebenskrisen zu begleiten, sie in ihrem jeweiligen Lebenskontext informativ, präventiv und entwicklungsfördernd zu unterstützen und ihnen Orientierungs-, Planungs- Entscheidungs- und Bewältigungshilfe zu geben unter Einsatz ihrer persönlichen und sozialen Bewältigungsressourcen. Psychosozial beinhaltet ein Menschen- und Gesellschaftsbild, welches das individuelle psychische und soziale Wohlbefinden immer im Kontext bestehender soziokultureller Lebens- und Umweltbedingungen betrachtet. Psychosoziale Beratung umfasst auch Interessenvertretung/Sozialanwaltschaft, Anspruchsbegründungen in rechtlichen Angelegenheiten, fachliche Gutachten und persönliche Begleitung zu Behörden und anderen Institutionen. Vertiefend siehe Stimmer/Ansen, 2016: Beratung in psychosozialen Arbeitsfeldern, Stuttgart, S. 11, S. 13ff, S. 315.

bezogene Hilfebedarf besteht in einem Mangel an Teilhabe an Erwerbsarbeit, aber auch an Bildung und Ausbildung.

Jeder dieser drei unterschiedlichen Hilfebedarfe, so die Hypothese, bedarf einer spezifischen strukturellen und konzeptionellen Ausgestaltung, damit möglichst wirksame und nachhaltige Wirkungen erzielt werden. Die Art des jeweiligen Hilfebedarfes muss also ausschlaggebend sein für die Hilfeform sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht. Erst dann kann man von „bedarfsgerechten“ Hilfen sprechen.

3.2. Bedarfsgerechte Hilfeformen und ihre spezifischen Handlungslogiken

Die unterschiedlichen Arten von Hilfebedarfen erfordern ein jeweils auf den spezifischen Bedarf bezogenes Hilfehandeln. Unterscheidbar sind die (bedarfbezogenen) Hilfeformen durch ihre spezifische interne Handlungslogik bei ihrer Erbringung. Das jeweilige Hilfehandeln folgt also einer jeweils spezifischen Handlungslogik.

Zunächst können wir in Bezug auf die verschiedenen Handlungslogiken bei den bedarfsgerechten Hilfeformen zwischen Cash- und Care-Leistungen unterscheiden.

Da wären die Geldleistungen zur Behebung des existentiell-materiellen Hilfebedarfs (Cash), dann die auf die Behebung des psychosozialen Hilfebedarfs gerichteten persönlichen Hilfen, bezogen auf Personen (Care). Die erwerbsarbeitsbezogene Hilfeform betrachten wir an dieser Stelle vorläufig ebenfalls als eine Care-Leistung⁶.

Die Gewährung von Cash-Leistungen – im jetzigen Hilfesystem für Erwerbsfähige sind das Grundsicherungsleistungen nach Regelsätzen, Mehrbedarfe und Wohngeld – werden eher unpersönlich erbracht, das heißt ohne Ansehen und unter Abstraktion von der konkreten Person. Lediglich rechtliche Kriterien spielen bei der Gewährung der Cash-Leistung eine Rolle. Es geht um die sachliche Klärung von Anspruchsvoraussetzungen in einem formalisierten Verfahren beziehungsweise um die rationale

Anwendung von gesetzlich festgelegten Bedürftigkeitskriterien. Hierbei handelt es sich immer um eine hoheitliche Aufgabe, die durch eine staatliche Behörde wahrgenommen werden muss und deren Entscheidung dem Antragsteller per Verwaltungsakt mitgeteilt wird. Leistungsprüfung und Leistungsgewährung sind gut standardisierbar und rationalisierbar. Hier geht es nicht um die Herstellung von Vertrauen zwischen zwei Personen, sondern um die Prüfung der sachlichen Voraussetzungen für die Grundsicherungsleistung. Die Art der Aufgabe bringt es mit sich, dass zur Vermeidung von Missbrauch ein gewisses Maß an institutionellem Misstrauen gegenüber dem Antragsteller besteht.

Die Handlungslogik von Care-Leistungen zur Bearbeitung des immateriellen psychosozialen Hilfebedarfs steht unter ganz anderen Vorzeichen. Richtet man die Care-Arbeit konsequent an den Erkenntnissen zu ihren entscheidenden Wirkfaktoren aus, dann kann das nur auf der Grundlage eines vertrauensvollen und verständigungsorientierten Dialogs zwischen Ratsuchendem und sozialarbeiterischer Fachkraft gelingen⁷. Das setzt auf Seiten des Ratsuchenden Freiwilligkeit und Eigenmotivation voraus. Der rechtliche Rahmen muss dabei so offen formuliert sein, dass die Hilfe ergebnisoffen gestaltet und individuell und passgenau auf den Einzelfall zugeschnitten werden kann. Formalisierte Handlungsabläufe „einer Quantifizierung, Rationalisierung, Modularisierung und Standardisierung“⁸ sind in diesem Handlungskontext kontraproduktiv. Care-Leistungen werden typischerweise von personenbezogenen sozialen Diensten erbracht, die fachlich unabhängig sein sollten und kostenlos beraten.⁹

3.3. Hybridisierung und ihre Folgen

Behördliche materielle Existenzsicherung einerseits und personenbezogene soziale Dienste zur Herstellung psychosozialer Handlungsfähigkeit andererseits müssen völlig unterschiedlichen Handlungslogiken folgen, soll die Hilfe möglichst wirksam und nachhaltig sein. Tatsächlich hat die Arbeitsmarktreform von 2005 zu einer Hybridisierung, das heißt Vermischung und Überlagerung dieser gegensätzlichen Handlungslogiken geführt. Beim Blick auf die Beratung in den Jobcentern beziehungsweise auf

6 Lebenslagenmodell: Folgt man dem Lebenslagenkonzept der Sozialen Arbeit ist der erwerbsarbeitsbezogene Hilfebedarf lediglich ein Unterfall der psychosozialen Hilfebedarfe. Denn die Frage nach der Tätigkeit eines Menschen und seines Broterwerbs in seinem Leben ist ein Lebenslagenmerkmal wie beispielsweise die Frage nach dem Wohnen oder die Frage nach den sozialen Beziehungen auch. Gehen wir also zunächst davon aus, dass auf der einen Seite die Bearbeitung der psychosozialen und der erwerbsarbeits-zentrierten Hilfebedarfe Care-Leistungen darstellen. Demgegenüber haben wir es bei der Bearbeitung des existentiell-materiellen Hilfebedarfs mit einer Cash-Leistung zu tun. Cash- und Care-Leistungen, so die Hypothese, werden aber nach völlig unterschiedlichen Handlungslogiken bearbeitet bzw. gewährt.

7 Zur Frage nach den konzeptionellen Voraussetzungen für eine wirksame und nachhaltige Hilfe vgl. Kap. 4

8 Schwarze, Uwe, 2019: Plädoyer für ein originäres Sozialdienstgesetz in Deutschland. „Hartz IV“ mit einer Zukunft der Sozialen Arbeit durch Entflechtung materieller Grundsicherung und personenbezogener sozialer Dienste. Vortrag beim Workshop der Diakonie Deutschland am 02.04.2020 in der Stadtmission der Diakonie in Berlin.

9 Personenbezogene soziale Dienste bieten grundsätzlich Einzelpersonen Hilfen überwiegend in Form von Beratung an. Sie dürfen idealtypisch nicht Bestandteil behördlicher Strukturen sein. Beispiele: Schuldnerberatung, Suchtberatung, Migrationsberatung etc.

die erwerbsarbeitsbezogenen Hilfen wird dies sehr deutlich. Eigentlich müsste unter Wirksamkeits- und Nachhaltigkeitsaspekten die psychosoziale Beratung rund um das Thema Bildung/Erwerbsarbeit der Handlungslogik der personenbezogenen sozialen Dienste folgen, die vertrauensbasiert, entformalisiert und fachlich unabhängig handeln. Tatsächlich wird die erwerbsarbeitsbezogene Beratung aber überformt von der Handlungslogik der Cash-Leistungen. Die psychosoziale Beratung findet in einem rechtlichen, institutionellen und konzeptionellen Rahmen statt, der grundsätzlich nicht geeignet ist, Vertrauen herzustellen.¹⁰ Hoheitliche Aufgaben (Existenzsicherung, Kontrollfunktion, Sanktionsgewalt) der Integrationsfachkräfte, ein hoher Formalisierungsgrad der Strukturen und Abläufe (Standardisierungen, Routinen etc.) sowie „unpersönliche Steuerung“ durch Recht und Geld unterlaufen die Bemühungen der Fachkräfte zur Herstellung einer vertrauensvollen Beziehung und individuell passgenauen Hilfen.

Insgesamt sind die Folgen für das Wirkpotential der Hilfen fatal. Es entstehen unbeabsichtigte (Neben-)Wirkungen, die kontraproduktiv sind und sowohl die sozialstaatliche Zielsetzung als auch die sozialarbeiterische Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Hilfen behindern, wenn nicht unterminieren. Im sozialstaatlichen Diskurs bestand und besteht für dieses Thema kein Problembewusstsein: „Doch das Verhältnis von materieller Grundsicherung als ökonomische Intervention und sozialer Beratung als pädagogische Intervention wurde sozialpolitisch allgemein wie auch spezifisch in arbeitsmarktpolitischen ‚Reformen‘ seit Beginn der 2000er Jahre nur völlig unzureichend reflektiert.“¹¹ So wurde eine zentrale Maxime der Arbeitsmarktreform, die Hilfen „aus einer Hand“ zu erbringen, aus sozialarbeiterischen Kontexten unbedacht übernommen und damit einer Hybridisierung Vorschub geleistet.

Insbesondere folgende negative (Aus-)Wirkungen dieser Hybridisierung sind zu beobachten:

- Die Handlungslogik der Cash-Leistungen bestimmt zunehmend die Hilfeprozesse und schmälert so den Nutzen der erwerbsarbeitsbezogenen Hilfe in den Jobcentern.
- Durch die zunehmende Dominanz der Handlungslogik der Cash-Leistungen im Hartz-IV-Bereich geht tendenziell die fachliche Autonomie der personenbezogenen sozialen Dienste verloren. Über den § 16a SGB II werden die Dienste zu bloßen Leistungserbringern degradiert und teilweise vom Jobcenter in ihrer Finanzierung abhängig.
- Für die Ratsuchenden ist der eigentlich unterschiedliche Charakter von Care- und Cash-Leistungen nicht

mehr erkennbar. Die in Deutschland weit verbreiteten Vorbehalte gegenüber (sozial-)staatlichen Behörden übertragen sich tendenziell auch auf personenbezogene soziale Dienste und führen zu Legitimationsverlusten für diese Institutionen.

- Die Ratsuchenden sehen sich des Weiteren einem anonymen Verwaltungsapparat gegenüber, der einen hohen organisationalen Formalisierungsgrad aufweist. Dies ist hinderlich beim Aufbau von Vertrauen und Zuversicht bei den Ratsuchenden. Eine formalisierte Behördenstruktur ist in der Regel ungeeignet, Verhaltensänderungen bei Ratsuchenden zu bewirken und versagt bei der Aufgabe, den Menschen Kraft, Zuversicht und Lebensperspektiven zu vermitteln. Stattdessen treffen Ratsuchende auf bürokratische Hürden und sind immer wieder damit konfrontiert, dass die Personen, die für sie „zuständig“ sind, nicht erreichbar sind und wechseln.
- Integrationsfachkräfte in Jobcentern sollen Leistungsberechtigte vertrauensvoll und auf Augenhöhe beraten, gleichzeitig sollen sie die Einhaltung von Mitwirkungspflichten kontrollieren und sie können Sanktionen verhängen. Für die Ratsuchenden verschwimmen Hilfe- und Kontrollfunktionen und sorgen für Verunsicherung und Misstrauen. Die Sanktionsgewalt wirkt auf alle Antragsteller, auch wenn nur wenige tatsächlich sanktioniert werden. Bei vielen Leistungsberechtigten löst diese Situation Angst und Stress aus. Manche können mit dem zusätzlichen Druck nicht umgehen, fühlen sich ohnmächtig und verfallen in Apathie und Depression und/oder suchen die Hilfsinstitutionen nicht mehr auf.
- Dem hohen organisationalen Formalisierungsgrad ist es auch zuzuschreiben, dass es durch Standardisierungen und Routinen bei den Integrationsvereinbarungen immer weniger gelingt, individuell passgenaue Hilfen zu finden. Diese Tendenz wird noch verstärkt durch betriebswirtschaftliches Controlling, zentrale Vorgaben zur Zielerreichung und Wirkungskontrollen durch Benchmarking-Verfahren.
- Im Grunde fortschrittliche sozialarbeiterische Methoden und Konzepte wie das Case-Management werden von den Integrationsfachkräften in einem behördlichen Kontext praktiziert, der das Potential des Konzeptes nicht nur nicht ausschöpft, sondern konterkariert.
- Das für Care-Leistungen so wichtige Prinzip der Vertraulichkeit/Verschwiegenheit wird durch Schweigepflichts-Entbindungen und Datenaustausch zwischen Jobcentern und personenbezogenen sozialen Diensten durchlöchert und führt mittelfristig zu einem gravierenden Vertrauensverlust bei Ratsuchenden.

¹⁰ Das heißt nicht, dass es in manchen Fällen nicht zu einer vertrauensvollen Beziehung kommen kann. Die institutionellen, konzeptionellen und strukturellen Voraussetzungen sprechen aber dagegen.

¹¹ Schwarze, Uwe, Ebda.

Bis hinein in die räumliche Gestaltung der Hilfen wird die Überlagerung unterschiedlicher Handlungslogiken sichtbar. Da wird zum Beispiel Schuldnerberatung im Jobcenter angeboten oder das Jobcenter vergibt Termine für externe Schuldnerberatungsstellen. Oder ambulante Beratungsstellen der Wohnungslosenhilfe zahlen Tagessätze an Wohnungslose aus.¹²

3.4. Schnittstellengestaltung und Hybridisierung

Besonderes Augenmerk ist auf die Gestaltung der Schnittstellen zwischen den jeweiligen Leistungserbringern zu legen. Die grundsätzlichen Möglichkeiten der Hilfestaltung liegen zunächst auf einem Kontinuum zwischen zwei Polen, die das Verhältnis der drei Hilfebedarfe zueinander beziehungsweise die basale Art und Weise der Hilfestaltung betreffen. Am einen Ende des Kontinuums werden die unterschiedlichen Hilfebedarfe getrennt voneinander erbracht. Diese Gestaltungsvariante trennt konsequent Cash- und Care-Leistungen. Das bedeutet aber nicht, dass es keine Strukturen des Zusammenwirkens der einzelnen Hilfsinstitutionen geben soll. Selbstverständlich bedarf es einer kooperativen Schnittstellengestaltung.¹³ Am gegenüberliegenden Pol wird die Leistungserbringung aller drei Hilfebedarfe einer Bearbeitungs- und Steuerungseinheit übertragen, die die gesamte Leistungserbringung nach ihrer internen Handlungslogik überformt. Sie hat den Auftrag, bestimmte Leistungen selbst zu erbringen und externe Leistungserbringer zu beauftragen, wenn es aus Sicht der Steuerungs- und Bearbeitungseinheit geboten ist.

Die Arbeitsmarktreform 2005 setzt die letztgenannte Möglichkeit um. Leitgedanke war es, „Hilfen aus einer Hand“ zu erbringen. Die „Kund*innen“ sollten nicht (mehr) mehrere Stellen aufsuchen müssen, sondern nur noch eine Ansprechperson bekommen, die alle drei Hilfebedarfe entweder – im Idealfall – selbst erbringt oder insbesondere bei psychosozialen Problemen weitere Hilfeinstitutionen mit der Problembearbeitung beauftragt, die Hilfe auch finanziert und den „Kunden“ weitervermittelt. Die Implementierung einer solchen Hilfestruktur kann als Lösungsvorschlag für die aus der Perspektive der Sozialen Arbeit oftmals geäußerte Kritik gewertet werden, dass Menschen nicht in Teilprobleme aufgespalten werden können und (einige) mit dem Aufsuchen unterschiedlicher

Hilfsinstitutionen und Ansprechpersonen tendenziell überfordert seien. Dieser Gedanke ist zunächst einleuchtend und nachvollziehbar.

Schaut man allerdings mit einem wirkungsorientierten, auf Nachhaltigkeit achtenden fachlich-sozialarbeiterischen Blick auf Gestaltungsnotwendigkeiten von Hilfen zur Bearbeitung der drei Hilfebedarfe, werden andere Gesichtspunkte relevant(er), die eher für eine getrennte Bearbeitung mit einer wirkungssensiblen Gestaltung der Schnittstellen sprechen.¹⁴

3.5. Fazit: Trennung von Cash- und Care-Leistungen

Aus Sicht der Diakonie ist das soziokulturelle Existenzminimum bedarfsgeprüft auszuzahlen und nicht an Gegenleistungen oder Wohlergehen zu knüpfen – es darf folglich nicht durch Sanktionen unterschritten werden. Wenn das soziokulturelle Existenzminimum nun in jedem Fall bedarfsgerecht und unabhängig von arbeitsmarktpolitischen Erwägungen zu gewähren ist, dann sollte diese Funktion auch strukturell und organisatorisch in einem eigenen Bereich erbracht werden und für Leistungsberechtigte nach SGB II, SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz organisiert werden. Diese „Existenzsicherungsstelle“¹⁵ prüft, bewilligt und zahlt die Ansprüche aus. Sie ist verpflichtet, Leistungsberechtigte über psychosoziale und erwerbsarbeitsbezogene Hilfen und Zugänge zu diesen Hilfen umfassend zu informieren.

Solange die erwerbsarbeitsbezogenen Hilfen von einer Behörde erbracht werden, sind diese auch getrennt von den psychosozialen Hilfen zu erbringen. Auch das in Kapitel 5 vorgeschlagene „Kompetenzzentrum Arbeit und berufliche Bildung“ ist eine Behörde, die etwa bei der Prüfung und Gewährung von Hilfen zur Beschäftigung hoheitliche Befugnisse hat und formalisiert und standardisiert arbeitet.

Insgesamt führen die aufgezeigten Probleme zu einem wenig leistungsfähigen Hilfesystem. Das Leistungsniveau der Hilfen kann durch eine „systematische(re)“ Trennung der Cash-Leistungen von den Care-Leistungen erreicht werden. In den folgenden Kapiteln wird dargestellt, wie eine alternative Hilfestruktur aussehen könnte.

12 Schwarze, Uwe, 2019: Plädoyer für ein originäres Sozialdienstgesetz in Deutschland. „Hartz IV“ mit einer Zukunft der Sozialen Arbeit durch Entflechtung materieller Grundsicherung und personenbezogener sozialer Dienste. Vortrag beim Workshop der Diakonie Deutschland am 02.04.2020 in der Stadtmission der Diakonie in Berlin.

13 Siehe Kapitel 6

14 siehe Schaubild Grundstruktur Gesamtreform Seite 23

15 Diakonie Deutschland, 2019: Diskussionspapier des Projektes „Grundeinkommen“.

4. Reformvorschlag für die personenbezogenen sozialen Dienste

4.1. Die erweiterte Zielgruppe

Unter Wirksamkeits- und Nachhaltigkeitsaspekten sind die psychosozialen Hilfen der personenbezogenen sozialen Dienste getrennt von den existenzsichernden und erwerbsarbeitsbezogenen Hilfen zu erbringen. SGB II-Leistungsberechtigte sollen grundsätzlich selbst darüber entscheiden können, ob und wie sie die personenbezogenen sozialen Dienste nutzen.

SGB-II-Leistungsbeziehende stellen aber nur eine Teilgruppe derer dar, die einen psychosozialen Hilfebedarf haben können¹⁶. Deshalb ist sicherzustellen, dass alle Ratsuchenden einen gleichberechtigten Zugang zu den personenbezogenen sozialen Diensten bekommen. Bisher kam es nicht selten zu einer Bevorzugung derer, die über den § 16a SGB II vom Jobcenter übermittelt wurden. Dies stellt aus Gründen der Chancengleichheit und dem Grundsatz der Gleichbehandlung eine soziale Ungerechtigkeit dar. Zudem hat sich so mancher personenbezogene soziale Dienst in seiner Finanzierung zu einem erheblichen Anteil von den Geldern des Jobcenters abhängig gemacht¹⁷. Das schränkt die (fachliche) Autonomie der personenbezogenen sozialen Dienste ein und führt zu fachlich zweifelhaften Entscheidungen, wer wann welche Hilfe bekommt.

Unter anderem aus den genannten Gründen ist es bei einer Reform der Leistungen im Kontext des SGB II angezeigt, immer auch den Bereich der personenbezogenen sozialen Dienste in die Überlegungen mit einzubeziehen. Dort werden grundlegende sozialstaatliche Dienstleistungsstrukturen bei der Hilfeebringung für Menschen mit psychosozialen Hilfebedarfen gesetzt, die mit anderen und weitergehenden Hilfen strukturell, institutionell und konzeptionell aufeinander abgestimmt sein müssen.

4.2. Beratung, Wirkfaktoren und konzeptionelle Kernpunkte

Der weitaus größte Teil der Hilfe der personenbezogenen sozialen Dienste wird als Beratung erbracht. Ein entscheidender Faktor für den Erfolg von Beratung, so die wissenschaftliche Erkenntnis, ist eine vertrauensvolle Beziehung zwischen Ratsuchenden und Beratenden.

Damit diese vertrauensvolle Beziehung entstehen kann, müssen insbesondere folgende Grundsätze von Beratung¹⁸ realisiert werden:

- **Autonomie:** Die Selbstbestimmung des/der Ratsuchenden wird respektiert und akzeptiert.
- **Ergebnisoffenheit:** Problemdefinition, Ziele und Handlungsschritte werden gemeinsam mit dem/der Ratsuchenden festgelegt.
- **Freiwilligkeit:** Für den Erfolg einer Beratung ist es hinderlich, wenn Betroffene sich lediglich durch Druck oder Zwang Dritter zur Aufnahme einer Beratung veranlasst sehen. Förderlich dagegen ist, wenn Betroffene sich „frei aufgrund eigenen Problembewusstseins und intrinsischer Motivation für eine Beratung“ entscheiden.
- **Individuelle Passgenauigkeit:** Das Beratungshandeln muss immer in Bezug auf die individuelle Situation des Einzelfalles gestaltet werden.
- **Koproduktion:** Ratsuchende und Beratende werden als gleichwertige und gleichberechtigte Partner und Produzierende der Ergebnisse der Beratung wahrgenommen.
- **Verschwiegenheit:** Die Einhaltung von Verschwiegenheit und des Datenschutzes in der Beratung ist sichergestellt.

Stimmer/Ansen¹⁹ verdichten diese Grundsätze von Beratung im Begriff der „Verständigungsorientierung“. Beratung wird dabei als dialogischer und diskurshafter Prozess mit tendenziell symmetrischer Beziehungsstruktur gesehen. Die Beteiligten sind als gleichwertige Interaktionspartner zu betrachten, bestimmen Probleme, Ziele und Lösungswege gemeinsam und tragen gleichermaßen zur Zielerreichung bei. Gegenseitige Empathie und Wertschätzung, Kongruenz, Rollenübernahme, Rollendistanz und Ambiguitätstoleranz sind Elemente in der Beratung, die ganz wesentlich zu ihrem Erfolg beitragen. Möglichst zu vermeiden sind offene oder versteckte strategisch-taktische Formen von Interaktion, die zu einer verzerrten Kommunikation führen, Vertrauen und Verständigung unterminieren und so den Hilfee Erfolg gefährden.

¹⁶ Hier soll der Verweis auf die ca. 4 Millionen verdeckt Armer genügen, deren Bedarf an psychosozialer Hilfe gleichwertig neben dem psychosozialen Bedarf von SGB-II-Leistungsbeziehenden stehen muss.

¹⁷ Beispielsweise diverse Kooperationsvereinbarungen zwischen Jobcentern und Schuldnerberatungsstellen in NRW.

¹⁸ Diakonie Deutschland, 2021: Basiskonzeption Soziale Schuldnerberatung in der Diakonie. Berlin.

¹⁹ Stimmer, Franz/Ansen, Harald (2016): Beratung in psychosozialen Arbeitsfeldern. Grundlagen – Prinzipien – Prozess, S. 55ff.

Neben der Verständigungsorientierung nennen Stimmer/Ansen weitere Prinzipien von psychosozialer Beratung wie Sinnverständnis, Bestätigung, Ressourcenförderung oder Kontextstabilisierung etc.²⁰ Sie betonen ausdrücklich, dass sich diese Prinzipien der Beratung von Faktoren ableiten lassen, „die für das Beraterische Handeln als wirkungsvoll erfahren und zudem erforscht wurden, also von Wirkfaktoren (...), die handlungsorientiert normativ als Postulate beschrieben werden können. Wenn zum Beispiel festgestellt wurde, dass Verständigungsorientierung in der Beziehung zwischen Berater*innen und Ratsuchenden ein Wirkfaktor ist, dann leitet sich daraus das Prinzip ab, verständigungsorientiert zu handeln.“²¹

Es gilt also festzuhalten: Care-Leistungen – insbesondere psychosoziale Hilfen – in der Regel erbracht durch personenbezogene soziale Dienste²², sind immer dann wirksam und nachhaltig, wenn bestimmte Essentials, Grundhaltungen und Handlungsweisen für die Beratenden konstitutiv gesetzt sind. Personenbezogene soziale Dienste folgen der oben beschriebenen Handlungslogik.²³

4.3. Die Rolle und Bedeutung eines basalen sozialarbeiterischen Dienstes im Sozialraum

Es muss innerhalb der personenbezogenen sozialen Dienste einen basalen sozialarbeiterischen Dienst geben, der die unterschiedlichen Hilfen koordinieren und „aus einer Hand“²⁴ erbringen hilft. Dieser Dienst soll neben anderen Aufgaben zusätzlich die Funktion einer für alle Menschen offenen Erstanlaufstelle haben. Er bekommt eine bundesweit einheitliche Bezeichnung, die leicht verständlich und als „Marke“ erkennbar ist. Im Folgenden verwenden wir die Bezeichnung „Allgemeine Sozialberatung“. Das kann ganz wesentlich dazu beitragen, dass Betroffene den Weg zu einer bedarfsgerechten Hilfe finden. Weitere Voraussetzungen erleichtern den Betroffenen den Zugang zu den personenbezogenen sozialen Diensten:

Sozialstaatlich muss die „Allgemeine Sozialberatung“ mit den beschriebenen strukturellen, institutionellen und konzeptionellen Merkmalen flächendeckend in jedem Sozialraum quantitativ ausreichend vorgehalten werden. Zugleich muss sie als die Erstanlaufstelle für psychosoziale Hilfen offiziell beworben und bekanntgemacht werden.

Die zu schaffenden „Existenzsicherungsstellen“²⁵ und die „Kompetenzzentren Arbeit und berufliche Bildung“, die den erwerbsarbeitsbezogenen Hilfebedarf bearbeiten, müssen über die personenbezogenen sozialen Dienste und insbesondere über die „Allgemeine Sozialberatung“ ihre Ratsuchenden obligatorisch mündlich wie schriftlich informieren. Insbesondere ist auf den vertrauensbasierten, unabhängigen und kostenfreien Charakter der „Allgemeinen Sozialberatung“ hinzuweisen.

Der Aufbau und Ausbau der „Allgemeinen Sozialberatung“ stellt die Balance zwischen offenen allgemeinen Hilfen und spezialisierten personenbezogenen sozialen Diensten tendenziell wieder her. In den letzten Jahrzehnten wurde in Theorie und Praxis immer wieder beklagt, dass offene allgemeine Hilfen zugunsten spezialisierter Angebote vernachlässigt und abgebaut wurden.²⁶ Dem entstandenen Mangel an offenen allgemeinen Hilfen kann mit der flächendeckenden Implementierung einer „Allgemeinen Sozialberatung“ abgeholfen werden.

Der „Allgemeine Sozialberatung“ kommt innerhalb der personenbezogenen sozialen Dienste eine besondere Stellung und Bedeutung zu. Als Erstanlaufstelle klärt sie mit den Ratsuchenden die Frage, welcher Hilfebedarf vorliegt und welche Hilfsinstitution zur weiteren Bearbeitung in Frage kommt. Bei Bedarf und auf Wunsch des Ratsuchenden stellt die „Allgemeine Sozialberatung“ den Kontakt zu diesen Hilfsinstitutionen her. Selbstverständlich besteht für Ratsuchende keinerlei Verpflichtung, die Wegweiserfunktion/Vermittlungsfunktion der „Allgemeinen Sozialberatung“ zu nutzen. Sie können sich auch gleich direkt an andere personenbezogene soziale Dienste wenden.

4.4. Aufgaben, Ziele und Arbeitsformen der „Allgemeinen Sozialberatung“

Zum Portfolio der Diakonie zählt die Allgemeine Sozialarbeit der Diakonie. Dabei handelt es sich um einen traditionsreichen sozialen Dienst, der allerdings nicht flächendeckend in allen Landesverbänden der Diakonie angeboten wird. Dieser Dienst kann konzeptionell als Blaupause für die „Allgemeine Sozialberatung“ verstanden werden, wie sie bundesweit flächendeckend realisiert werden sollte. Der konzeptionelle Zuschnitt der Allgemeinen Sozialarbeit der Diakonie lässt sich fast eins zu eins auf die „Allgemeine Sozialberatung“ übertragen.

20 Ebd. S. 55

21 Ebd. S. 55

22 Z.B. Sozialberatung, Suchtberatung, Migrationsberatung, Schuldnerberatung etc.

23 Vgl. Kapitel 3.

24 Hier ist der Grundsatz der Erbringung der Hilfen aus einer Hand richtig und möglich, weil alle personenbezogenen Hilfen nach der gleichen Handlungslogik erbracht werden.

25 Diakonie Deutschland, 2020: Diskussionspapier der Projektgruppe „Grundeinkommen“. Erläuterungen und Überblick. Berlin.

26 Böhnisch, Lothar, 1988: Der Sozialstaat und seine Pädagogik, Neuwied am Rhein.

Die Allgemeine Sozialarbeit der Diakonie ist ein Grunddienst, der koordinierende Aufgaben mit Existenzsicherung und sozialanwaltschaftlicher Funktion für Menschen in besonderen Lebenslagen verbindet. In diesem Sinne ist er mehr als ein Beratungsdienst, wie zum Beispiel Migrationsberatung, Erwerbslosenberatung und sozialpsychiatrische Dienste, sondern ein übergreifender Dienst mit vernetzenden Aufgaben und sowohl Erstanlaufstelle wie auch letzte Auffangstelle im sozialen Netz.

Grundsätzlich wird die Allgemeine Sozialarbeit der Diakonie durch verschiedene Merkmale gekennzeichnet.

Sie²⁷

- ist offen für Menschen mit unterschiedlichen Fragestellungen im sozialen Bereich. Dies erfordert eine ganzheitliche Sichtweise und eine generalistische Arbeitsweise.
- ist offen für alle Menschen, unabhängig von Herkunft, sozialem Status und Weltanschauung.
- wendet sich in besonderer Weise an sozial benachteiligte Menschen.
- bietet einen einfachen Zugang zur Beratung, zum Beispiel ohne Termin oder andere Voraussetzungen.
- hilft klärend und koordinierend im vernetzten System sozialer Hilfen, das heißt, sie betont ausdrücklich die Kooperation mit anderen Fachdiensten. Sie arbeitet sozialraum- und ressourcenorientiert.

Vom Besonderen zum Allgemeinen ergeben sich Ziele²⁸. Die Allgemeine Sozialarbeit

- setzt sich für eine nachhaltige Existenzsicherung ein.
- stärkt die Handlungskompetenzen und generell die soziale Handlungsfähigkeit der Betroffenen.
- setzt sich dafür ein, dass die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht und gefördert wird und auch erhalten bleibt.
- fördert und unterstützt soziale Netzwerke und Beziehungen.
- schafft ein öffentliches Bewusstsein über die Zusammenhänge von Armut, sozialer Benachteiligung und Ausgrenzung.

Zur Umsetzung der Ziele bedient sich die Allgemeine Sozialarbeit der Diakonie dreier Arbeitsformen:

(1) der personenbezogenen Arbeit

In der personenbezogenen Arbeit steht der Beratungsprozess im Vordergrund.²⁹ Erfahrungsgemäß muss sich der „Soziale Dienst“ dabei auch um Fragen der Existenzsicherung kümmern (falsche Bescheide etc.).

(2) der gemeinwesenbezogenen und sozialraumorientierten Arbeit³⁰

Insbesondere die Förderung der Teilhabemöglichkeiten erfordert ein begleitendes gemeinwesen- und sozialraumorientiertes Handeln.

Ihre Rolle im Gemeinwesen kann von der Sozialanwaltschaft über die Initiatorin von Aktivitäten, Trägerin von Projekten bis zur Moderatorin von Arbeitsgruppen oder schlicht Kooperationspartnerin in einem System von Hilfen gehen.

(3) der sozialpolitischen Arbeit

Soziale Arbeit bemüht sich neben der Arbeit mit und für die Zielgruppen auch um die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Daher ist die Arbeit der Allgemeinen Sozialarbeit der Diakonie auch sozialpolitische Arbeit im Gemeinwesen. Sie nimmt dabei eine sozialanwaltschaftliche Rolle für benachteiligte Personengruppen ein. Sie setzt sich in Kooperation mit der Landes- und Bundesebene für eine lebenswerte Gesellschaft ein, in der jede/r ihren/seinen Platz findet. Die Allgemeine Sozialarbeit der Diakonie versteht sich als Partnerin des Sozialstaates, die den sozialen Frieden, das Gemeinwohl und den gesellschaftlichen Zusammenhalt mitgestaltet.

Aus der Beschreibung der Allgemeinen Sozialarbeit der Diakonie lassen sich für eine zu schaffende „Allgemeine Sozialberatung“ verschiedene Funktionen formulieren:

- Clearingfunktion: grundsätzliche Klärung des Hilfswunsches des Ratsuchenden und des Hilfebedarfs.
- Weichenstellerfunktion: Information und Beratung über geeignete Hilfsdienste.
- Vermittlungsfunktion: Herstellung des Kontaktes zu geeigneten Hilfsdiensten bis hin zu Begleitung zu Erstgesprächen.

27 Vgl. auch Diakonie Bayern (2016): Qualität in der KASA – eine konzeptionelle Beschreibung, Nürnberg.

28 Ebd. S. 16.

29 Ausführlich dazu Kap. 3

30 Vgl. Diakonie (2007): Die Rolle der Allgemeinen Sozialarbeit im Rahmen gemeinde- und gemeinwesenorientierten Handelns der Diakonie (G2-Modell). Diakonie-Text 09.2007.

- Fallkoordinierungsfunktion: Klärung, welcher Hilfsdienst die Fallverantwortung hat und wer in diesem Zusammenhang die Koordinierung der verschiedenen Hilfsdienste übernimmt³¹.
- Auffangfunktion: (Aufsuchende) Hilfe für Menschen, die durch alle Hilfsnetze fallen.

4.5. Implementierung, Trägerschaft, Steuerung, Finanzierung und rechtliche Grundlagen personenbezogener sozialer Dienste

Implementierung

Die in den Sozialräumen angesiedelten personenbezogenen sozialen Dienste müssen gut erreichbar sein. Eine Kombination aus zentralen und dezentralen Standorten für die Hilfsinstitutionen wird dem am ehesten gerecht. Ideal wären einerseits (Gemeinwesen-)Zentren, in denen zwingend die „Allgemeine Sozialberatung“ und andere unterschiedliche personenbezogene soziale Dienste zentralisiert angeboten werden. Kurze Wege würden eine Vermittlung an entsprechende Dienste erleichtern. Andererseits sollte es dezentral weitere personenbezogene soziale Dienste im Sozialraum geben.

Die dezentrale Implementierung sichert für Ratsuchende einen anonymen und stigmatisierungsfreien Zugang zu den Diensten. Bei der zentralen Implementierung besteht zumindest theoretisch eher die Möglichkeit, dass man „vom Nachbarn“ beim Betreten etwa einer Suchtberatungsstelle beobachtet werden könnte. Des Weiteren sind ergänzend digitalisierte Kontaktaufnahmemöglichkeiten gewünschter Beratung auszubauen und weitere digitale Angebote einzurichten.

Trägerschaft

Als Träger der personenbezogenen sozialen Dienste kommen nur Träger infrage, die die in Kap. 4.2 aufgezählten Grundsätze erfüllen können. Sie müssen die spezifische Handlungslogik der personenbezogenen sozialen Dienste idealtypisch umsetzen können. Sie müssen potentiell in der Lage sein, vertrauensbasiert und unabhängig zu helfen/zu beraten. Auf keinen Fall dürfen behörd-

liche Strukturen wie hoheitliche Befugnisse, hoher Formalisierungsgrad oder Kontrollfunktionen in den Bereich der personenbezogenen sozialen Dienste Einzug halten.

Steuerung

Die personenbezogenen sozialen Dienste sollen möglichst passgenaue, auf den Einzelfall zugeschnittene Hilfen anbieten und koordinieren. Das gelingt nur, wenn die Arbeit nicht von „fallfremden“ Interessen Dritter beeinflusst wird (z.B. organisationale Zielvorgaben, Interessen finanzieller Art etc.). Zentrales Steuerungsmedium für die Arbeit der Dienste ist die sozialarbeiterische Fachlichkeit. Das fachliche Handeln wird von den Dienststellenleitungen im Rahmen ihrer Fachaufsicht überwacht.

Die Arbeit soll verpflichtend durch einen Mix aus gemeinsamer Statistik, Fremdevaluation und Selbstevaluation bewertet werden. Die jährliche Sammlung und Bewertung von anonymisierten Daten dient der Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität der Arbeit.

Finanzierung

Personenbezogene soziale Dienste müssen als Bestandteil staatlicher Daseinsvorsorge verstanden und als Pflichtaufgabe konzipiert werden. Die Kosten für die Hilfeerbringung sind daher vom Staat auskömmlich und bedarfsgerecht zu finanzieren. Dabei muss die fachliche Autonomie der Sozialen Arbeit in jedem Fall gewahrt sein. Über eine pauschale Stellenfinanzierung ist eine hohe Flexibilität des Handelns und des Methodeneinsatzes möglich. Diese Flexibilität ist notwendig, um auf individuelle, situative, sozialräumliche und sozialpolitische Gegebenheiten zeitnah und angemessen reagieren zu können. Die Personalstärke der Dienste sollte zunächst nach einem personellen Generalschlüssel, bezogen auf die Einwohnerzahl in Sozialräumen bemessen werden. Es sollten aber Abweichungen von diesem Personalschlüssel entsprechend des Hilfebedarfes in den Sozialräumen möglich sein.

Rechtliche Grundlagen

Als rechtliche Grundlage ist für die Arbeit der personenbezogenen sozialen Dienste perspektivisch lediglich ein Rahmengesetz zu schaffen. Statt der bestehenden detaillierten sozialrechtlichen Vorgaben schlägt etwa Uwe Schwarze ein rahmendes Sozialdienstgesetz vor.³²

³¹ Etwa im Rahmen von Case Management.

³² Schwarze, Uwe, 2019: Plädoyer für ein originäres Sozialdienstgesetz in Deutschland. „Hartz IV“ mit einer Zukunft der Sozialen Arbeit durch Entflechtung materieller Grundsicherung und personenbezogener sozialer Dienste. Vortrag beim Workshop der Diakonie Deutschland am 02.04.2019 in der Stadtmission der Diakonie in Berlin.

4.6. Umsetzung des Reformvorschlages in Teilschritten

Die Umsetzung des Reformvorschlages für die personenbezogenen sozialen Dienste soll in mehreren Teilschritten erfolgen. Zunächst kann eine flächendeckende, bedarfsgerechte und für alle Einwohner*innen gut erreichbare, staatlich finanzierte „Allgemeine Sozialberatung“ in allen Sozialräumen implementiert werden. Denkbar ist auch ein zeitlich vorgelagertes Modellprojekt, das in ausgewählten Sozialräumen erprobt wird. In diesen Modellprojekten könnten dann auch Kriterien für die kommunale Sozialplanung zur Bestimmung bedarfsgerechter Personalschlüssel erarbeitet werden. Die rechtlichen Grundlagen und Finanzierungsformen der bereits bestehenden personenbezogenen sozialen Dienste müssen in dieser Umsetzungsphase noch nicht verändert werden.

Danach stünde eine Reform der rechtlichen und finanziellen Grundlagen für die personenbezogenen sozialen Dienste an. Im Idealfall würde am Ende dieses Reformschrittes ein Sozialdienstgesetz formuliert sein, das den rechtlichen Rahmen für die personenbezogenen sozialen Dienste vorgibt. Die konkrete Ausgestaltung der Hilfen soll in die Hände der Fachkräfte der Sozialen Arbeit gegeben werden. Fachliche Autonomie muss in jedem Fall möglich sein. Ohne fachliche Autonomie ist eine wirksame und nachhaltige Hilfe nicht oder nur eingeschränkt möglich.

Die Umsetzung der Teilschritte beziehungsweise der Modellprojekte soll jeweils durch eine externe Gestaltungsevaluation begleitet werden, um die Reformfortschritte zu überprüfen und eventuell zwischen- oder nachsteuern zu können.

5. Reformvorschläge für die erwerbsarbeitsbezogenen Hilfen

5.1. Hilfebedarfe, Zielgruppen

Unter dem Begriff der erwerbsarbeitsbezogenen Hilfen versteht die Diakonie durch den Staat beziehungsweise seine Verwaltungsbehörden selbst angebotene oder durch Dritte durchgeführte und staatlich finanzierte Beratung und Förderung zu Fragen der Integration und Teilhabe auf dem Arbeitsmarkt. Beratung und Förderung soll für alle, die Beratungs- und Unterstützungsbedarf bezogen auf Erwerbsarbeit (nicht Freiwilliges Engagement oder Care-Arbeit) wünschen, kostenfrei erbracht werden.

Aus der Perspektive der Ratsuchenden wäre es sinnvoll, wenn zu allen Fragen rund um Erwerbsarbeit (Beschäftigung, Ausbildung, Weiterbildung) eine kompetente Behörde als Ansprechpartnerin für Ratsuchende zur Verfügung stünde. Dadurch würden systemisch bedingte Brüche in der Beratung verschwinden, weil Menschen nicht mehr zwischen den Zuständigkeiten von Arbeitsagenturen und Jobcentern wechselten. Zudem wäre es entstigmatisierend, wenn ein gleichberechtigter Zugang zu den Förderinstrumenten bestünde und wenn eine Förderung unabhängig davon erfolgen würde, ob jemand materielle Leistungen erhält.

Gleichwohl ist zu unterscheiden zwischen dem System der Arbeitslosenversicherung und dem steuerfinanzierten System der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Erstrebenswert aus der Perspektive der Ratsuchenden wäre es, wenn ihnen systembedingte Wechsel in der Finanzierung von Beratung und Förderung nicht auffielen, weil diese

Aspekte im Hintergrund geregelt würden. Allerdings sind derartige Überlegungen mit umfassenden systemübergreifenden Fragestellungen verbunden. Daher beziehen sich die folgenden Vorschläge nicht auf das System der Arbeitslosenversicherung.

In dem folgenden Modell kann jeder die Beratung im sogenannten Kompetenzzentrum Arbeit und berufliche Bildung (KABB) aufsuchen. Zielgruppen beziehungsweise Adressat*innen sind:

- Erwerbslose, Arbeitnehmer*innen oder Selbständige, die sich umorientieren wollen oder müssen
- junge Menschen, die beim Übergang von Schule/ Studium in Ausbildung/Beruf Unterstützung wünschen
- Menschen, die aufgrund von unterschiedlichen Problemlagen und Merkmalen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind beziehungsweise einen erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt haben und besondere Unterstützung und einen niedrigschwelligen Zugang zur Teilhabe am Arbeitsmarkt wünschen
- Arbeitgeber, die qualifizierte Fachkräfte oder ungelernete Arbeitnehmer*innen suchen, halten oder weiterentwickeln wollen

Aufgaben des KABB sind ausschließlich die erwerbsarbeitsbezogene Beratung und Förderung. Das umfasst Stellenvermittlung, die Entwicklung und Beauftragung

von weiteren Hilfen zur intensiven Beratung, Qualifizierung, Weiterbildung, Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit oder Beschäftigung. Um diese Aufgaben sinnvoll leisten zu können, ist die regionale Vernetzung mit allen relevanten Akteuren des Arbeitsmarktes und der personenbezogenen sozialen Dienste notwendig.

Das KABB zielt in seinem Handeln auf die Befähigung und Emanzipation der Ratsuchenden. Die Hilfen zur Eingliederung in Arbeit erbringt das KABB mit dem Ziel einer nachhaltigen, den Qualifikationen und Wünschen der Ratsuchenden entsprechenden, Integration in Erwerbsarbeit. Auch sollen die Hilfen die Teilhabe am Arbeitsmarkt durch öffentlich geförderte Angebote (auch sogenannter 2./3. Arbeitsmarkt) ermöglichen.

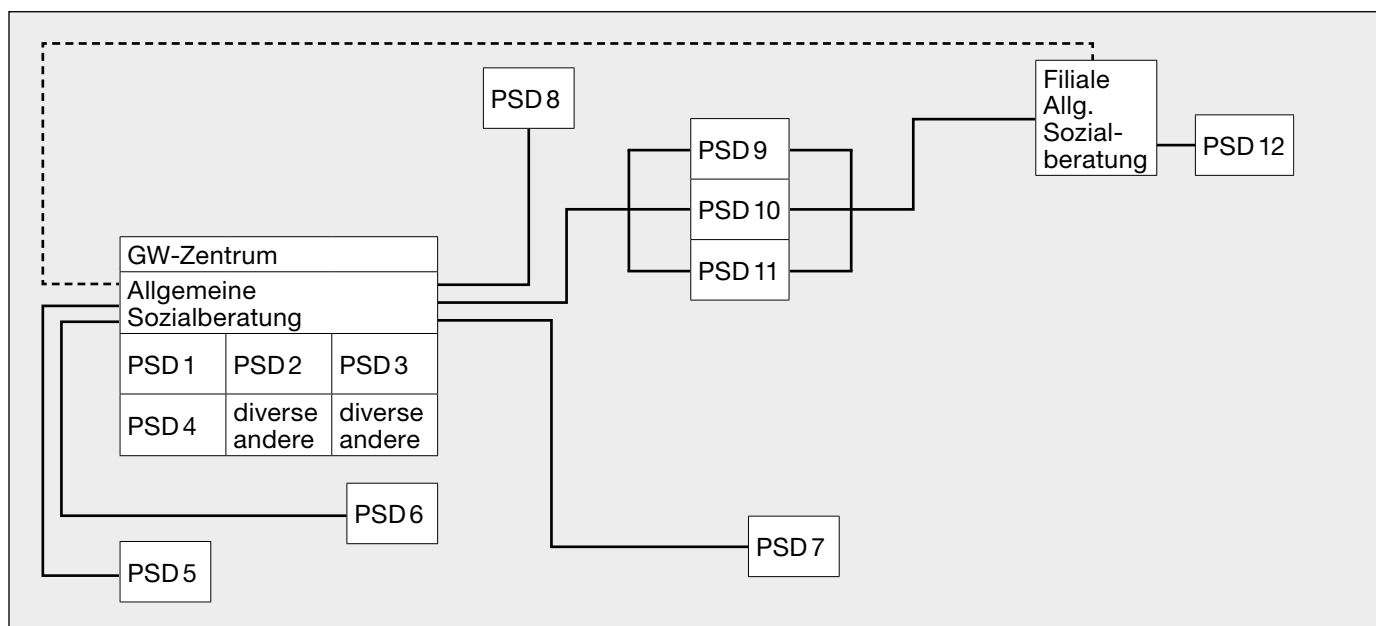
Neben den auf das Individuum bezogenen Zielen sollen bei der Erbringung von erwerbsarbeitsbezogenen Hilfen makro-ökonomische Ziele wie der Fachkräftebedarf am Arbeitsmarkt, die Verbesserung der regionalen Beschäftigungsstruktur, die Vermeidung unterwertiger Beschäftigung und die Förderung der Gleichstellung am Arbeitsmarkt relevant sein.

5.2. Aufgaben der erwerbsarbeitsbezogenen Beratung

Beratungsfachkräfte im KABB müssen neben einer hohen Beratungskompetenz über umfassende Kenntnisse des Arbeitsmarktes einschließlich der unterschiedlichen Möglichkeiten der Qualifizierung für die Bedarfe des Arbeitsmarktes verfügen. Darüber hinaus sind Kenntnisse über und die Vernetzung mit relevanten regionalen personenbezogenen sozialen Diensten eine wichtige Voraussetzung für eine gute Qualität der erwerbsarbeitsbezogenen Beratung. Eine effektive Ausgestaltung der Schnittstelle innerhalb des KABB zwischen Arbeitgebern und Beratungsfachkräften ist ebenso zentral.

Beratung und Förderung im KABB sollten von den Ratsuchenden als Angebot und Chance erfahren werden, die persönliche Situation anknüpfend an die eigenen Kompetenzen zu verbessern und eine positive Zukunftsperspektive zu erhalten. Beratende müssen dafür offen sein, auch die psychologischen Hintergründe nachzuvollziehen, wenn Klient*innen ein aus Sicht des Beratenden gutes und sinnvolles Angebot ablehnen.

Implementierung personenbezogener sozialer Dienste im Sozialraum (Beispiel)



- PSD Personenbezogener sozialer Dienst
- sozialräumliche Netzwerkkoordination der PSD
- fallbezogene, -übergreifende Kooperation (unter Einhaltung der Schweigepflicht)
- GW Gemeinwesenarbeit

Der Beratungsprozess soll so ausgestaltet sein, dass Angst vor Misserfolg vermindert wird, individuelle Ziele in kleinen Schritten gemeinsam entwickelt werden und passgenaue Fördermöglichkeiten angeboten werden können. Eine vertiefte Analyse der gesamten familiären und sozialen Situation der Klient*innen kann in der beschäftigungsorientierten Beratung sinnvoll sein, um Ansatzpunkte zur Ermutigung und für eine positive Zukunftsperspektive zu identifizieren.

Eine wirksame Beratung braucht, neben der Zeit im Beratungsgespräch mit den Ratsuchenden, Zeit für die Entwicklung von Hilfeplänen, Supervision und Weiterbildung sowie für die Pflege von Netzwerken vor Ort, um Unterstützung Hand in Hand mit anderen lokalen Akteuren erbringen zu können.

Qualitätskriterien von Beratung im KABB sind:

- Ausreichend Zeit für die persönliche Beratung (ein den Anforderungen gerecht werdender Schlüssel Berater*in zu Klient*in)
- Beratung auf Augenhöhe, respektvolle und wertschätzende Kommunikation
- Eine für beide Seiten verbindliche Förder- beziehungsweise Integrationsstrategie, die als Koproduktion entsteht
- Ausrichtung von Hilfen am Grundsatz einer selbstbestimmten Lebensführung, Befähigung und Emanzipation der Ratsuchenden
- Ratsuchende müssen beim Zugang zu Angeboten ihr Wunsch- und Wahlrecht, soweit es angemessen ist, ausüben können; berechnete Wünsche dürfen nicht mit dem Verweis auf das Wirtschaftlichkeitsgebot übergangen oder beschränkt werden
- Die Berater*innen werden in ihrer Arbeit durch Qualifizierung, Supervision und Entwicklung spezifischer Handlungsstrategien unterstützt.

Analysen des IAB ermutigen dazu, das theoretische Wissen über erfolgreiche Beratung auch im Umgang mit Menschen anzuwenden, die seit vielen Jahren vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt sind.³³ Als Erfolgsfaktoren der Beratung werden vom IAB genannt:

- Stärkung, Förderung, Erweiterung der Handlungsfähigkeiten und Handlungsräume von Langzeitarbeitslosen
- Personenbezogene, fallsensible Beratungskonzepte und -prozesse, die an den Personen, ihren Biografien und den aktuellen Befunden ansetzen

- Wenn nicht auf den schnellen und sofortigen Erfolg gesetzt, sondern geduldig und kontinuierlich ermutigt wird
- Wenn Beratung die Entwicklung von als individuell stimmig empfundenen Lebensperspektiven befördert
- Das Anknüpfen an eher verborgenen Talenten und Neigungen
- Maßnahmen, die als unterstützende Förderung wahrgenommen werden
- Ein psychologisch stimmiger, günstiger Zeitpunkt, etwa, wenn nach Tiefphasen von Krankheit oder Belastungen Menschen wieder nach einer Chance suchen, ihr Leben positiv zu verändern
- Eine für die eigene Lebenssituation als passend empfundene Arbeitsstelle.

Die institutionellen Rahmenbedingungen für die Erbringung der Beratung sind so auszugestalten, dass die Umsetzung dieses Beratungsansatzes und der genannten Qualitätskriterien ermöglicht und befördert werden.

5.3. (Weiter-) Entwicklung von Arbeitsmarktdienstleistungen

Beratung und Förderung, die dem Einzelfall gerecht werden will, muss auf eine breit gefächerte und qualitativ hochwertige Förderlandschaft – von niedrigschwelligen beschäftigungsorientierten Angeboten bis hin zu abschlussbezogenen Weiterbildungen – zurückgreifen können. Bei der Gestaltung der Förderlandschaft brauchen Leistungsträger und Leistungserbringer Handlungsspielräume, um auf die zu fördernden Personen sowie regionale Gegebenheiten adäquat eingehen zu können.

Gesetzliche Regelungen, Umsetzungsbestimmungen und Vergabeverfahren zu einzelnen Förderinstrumenten sollten möglichst flexibel gestaltet werden.

Weiterbildungsberatung und Förderung der Weiterbildung

Im Bereich der Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung für Individuen und Unternehmen sollen die KABB mit vorhandenen sachkundigen Stellen – etwa bei freigeinnützigen Bildungseinrichtungen, Beratungsstellen der Kommunen oder Kammern – eng zusammenarbeiten. Ein differenziertes Angebot an Qualifizierungen, Umschulungen und Weiterbildungen ist notwendig. Dieses soll

³³ Hirsland, Andreas/Kerschbaumer, Lukas/Küsters, Ivonne/Trappmann, Mark (2019): Langzeitleistungsbeziehende im SGB II: Unerwartete Übergänge in bedarfsdeckende Arbeit. IAB-Kurzbericht, 20/2019.

nicht zuletzt dabei unterstützen, sich an den technologischen beziehungsweise strukturellen Wandel durch Verbesserung der beruflichen Kompetenzen anzupassen oder sich für einen Engpassberuf zu qualifizieren. Dabei ist sicherzustellen, dass die Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung alle Wege der beruflichen Qualifizierung (duales System, berufliche Weiterbildung, vollzeitschulische Ausbildungen, Hochschulstudium, Mischformen) gleichgewichtig in den Blick nimmt, um die traditionelle Fokussierung auf das „duale System“ zu überwinden.³⁴

Um Erwerbslose und gering Qualifizierte stärker in die berufsabschlussbezogene Weiterbildung einzubeziehen, sollte der Weg der modularen Qualifizierung stärker beschritten werden. Modular aufgebaute Qualifizierungsangebote, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen, ermöglichen ein Lernen in kleinen Schritten und dadurch schnellere Erfolgserlebnisse. Das steigert die Motivation und kann Abbrüchen entgegenwirken und insbesondere für Menschen mit geringer oder negativer Bildungserfahrung ein erfolgreicher Weg zu einem Berufsabschluss sein. Außerdem geben sie die Möglichkeit, eine Weiterbildung zu unterbrechen, wenn Lebensumstände (z.B. gesundheitliche oder familiäre Gründe) dies erfordern.³⁵

Wichtig ist die Möglichkeit, Weiterbildungsangebote mit flankierenden Förderelementen zu verknüpfen, wie Förderangebote in deutscher Sprache oder sozialpädagogische Begleitung. Dadurch können vor allem in schwierigen Phasen und Krisen Unterstützung geboten und Abbrüche vermieden werden.

Bislang ist der Zugang von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II zu Angeboten der beruflichen Qualifizierung und Weiterbildung über Gutscheine geregelt. Das ist grundsätzlich sinnvoll, weil diese Regelung auf die Autonomie und das Wunsch- und Wahlrecht der Klient*innen abzielt. Daher ist es wichtig, dass Ratsuchende von den KABB – sowie anderen geeigneten Weiterbildungsberatungen – umfassend, verständlich und transparent über Angebote informiert und zu den damit verbundenen Perspektiven beraten werden. Auch bedarf es einer weitgehenden Reform der AZAV.³⁶

Öffentlich geförderte Beschäftigung und niedrigschwellige Teilhabe am Arbeitsmarkt

Für einen Teil von Personen, die über einen langen Zeitraum ohne stabile Erwerbsarbeit sind, braucht es einen

sozialen Arbeitsmarkt, der regelhaft und längerfristig wieder Teilhabe ermöglicht, Kompetenzen stärkt und eine Perspektive auf dem Arbeitsmarkt bietet. Insofern ist das Teilhabechancengesetz insbesondere mit dem Instrument Teilhabe am Arbeitsmarkt nach § 16i SGB II sehr zu begrüßen. Es leistet einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Lebenssituation und Perspektive dieser Menschen.

Dieses sinnvolle Förderinstrument sollte gesetzlich entfristet werden und seine Finanzierung über den Passiv-Aktiv-Transfer sowie über Bundesmittel sichergestellt werden. Außerdem ist der rechtliche Rahmen so weiterzuentwickeln, dass Personengruppen – wie beispielsweise Haftentlassene –, die bislang von der Förderung ausgeschlossen sind, in die Förderung einbezogen werden.³⁷ Auch wird es in begründeten Einzelfällen notwendig sein, eine Förderung über die fünf Jahre hinaus zu ermöglichen.

Für Menschen, die zwar formal als erwerbsfähig gelten, bei denen jedoch seit Jahren eine Integration auf dem Arbeitsmarkt nicht gelingt und für die auch öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgrund ihrer gesundheitlichen und/oder sozialen Situation kein realistisches Angebot ist, sollten niedrigschwellige Angebote zur Teilhabe an Arbeit ermöglicht werden. Hier kommen Modelle, wie sie im Zuverdienst als Teilhabebegelegenheiten angelegt sind, in Betracht. In Sachsen beispielsweise wird dadurch Menschen mit attestierten psychischen oder seelischen Erkrankungen Teilhabe an Arbeit auch in geringem Stundenumfang ermöglicht.

Sozialunternehmen nach Vorbild der Inklusionsbetriebe aufbauen

Die Diakonie Deutschland plädiert dafür, im SGB II die Voraussetzungen für den Aufbau von Sozialunternehmen nach dem Vorbild der Inklusionsbetriebe gem. § 215 SGB IX zu schaffen, damit ansonsten vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene, langzeiterwerbslose Personen – auch mit psychischen Erkrankungen und Suchterkrankungen – neue Beschäftigungsperspektiven erhalten. Unternehmen dieser Art besetzen ihre Arbeitsplätze zu einem Anteil mit Menschen, die bislang vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren und müssen sich mit ihren Produkten oder Dienstleistungen am Markt betätigen; sie tun dies aber mit dem besonderen sozialen Auftrag, stark unterstützungsbedürftige Langzeitarbeitslose wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen und hierfür zu qualifizieren. Um diesen Auftrag erfüllen zu können und gewerblich

34 Vgl. Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (2018), S. 106.

35 Siehe das good-practice-Beispiel des Kölner Bildungsmodells <https://www.koelner-bildungsmodell.de/>

36 Zu den Reformvorschlägen siehe Positionspapier der BAGFW zur Reform des Verfahrens der Träger- und Maßnahmenzulassung im System der Akkreditierung- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV), 28.6.2019.

37 Weitere Hinweise zur Umsetzung und rechtlichen Weiterentwicklung des Instrumentes gibt der Deutsche Verein in seinen Empfehlungen vom 17.6.2020 „Teilhabe am Arbeitsmarkt verwirklichen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II“.

tätig zu sein, brauchen Sozialunternehmen eine eigenständige gesetzliche Grundlage im SGB II – ähnlich wie Inklusionsbetriebe im SGB IX.

Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen

Eine wesentliche Voraussetzung für passgenaue und qualitativ hochwertige Förderangebote ist die Flexibilisierung der Vergabepaxis.

Das Vergaberecht ermöglicht es ausdrücklich, innovative Leistungsansätze zu fördern und verschiedene Vergabeverfahren anzuwenden. Diese Offenheit braucht es bei der Beschaffung von Arbeitsmarktdienstleistungen. Insofern ist es gerade hier wichtig, die Beschaffung von der Ausrichtung an einer vorgegebenen Produktpalette zu lösen und sowohl die Beschaffung als solche wie auch die Beschaffungsverfahren für die gemeinschaftliche Entwicklung von neuen Instrumenten zu öffnen. Die Beschaffung wie die dazu durchgeführten Ausschreibungen sollten verstärkt sozial verantwortlich ausgestaltet werden. Die Bundesagentur hat in den vergangenen Jahren viel daran gearbeitet, die Qualität der beschafften Leistungen zu heben und die Leistungsdurchführung konstruktiv zu begleiten. Diese Ansätze gilt es konsequent weiterzuentwickeln und sicherzustellen, dass neben der Qualität auch die soziale Verantwortlichkeit sowie nachhaltige Gestaltung der Verträge Berücksichtigung finden. Nachhaltigkeit im Sinne der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SGDs) beschränkt sich nicht auf den Klimaschutz, sondern zielt beispielsweise auch darauf, Armut zu überwinden, menschenwürdige Arbeit zu fördern und Ungleichheit zu verringern. Insofern muss die im Koalitionsvertrag 2018 der Bundesregierung ausdrücklich hervorgehobene Vorbildwirkung der Verwaltung bei der Verwirklichung der Nachhaltigkeitsstrategie und der Agenda 2030³⁸ auch bei der Beschaffung von sozialen Dienstleistungen zum Ausdruck kommen. Die dafür bereitstehenden Hilfen und Beratungen³⁹ sind aktiv in Anspruch zu nehmen, um die einzelnen Dienstleistungen wie auch die Rahmenbedingungen für deren Erbringung sozial verantwortlich zu gestalten.

Auch wenn das Vergaberecht es untersagt, regionalen Anbietern generell einen Verfahrensbonus zu gewähren, ist es zum Beispiel möglich und nötig, bei der Auswahl der Angebote besonders auf die regionale Einbindung ausgeschriebener Maßnahmen zu achten.

Die Vergabepaxis muss zum Beispiel über die Laufzeit der vergebenen Aufträge auch auf die Verstetigung und Professionalisierung des Personals bei den Arbeitsmarktdienstleistungen abzielen, um die Qualität der angebotenen Leistungen zu fördern. Bislang führt eine kurze Vertragsdauer dazu, dass in kurzen Intervallen Dienstleistungen immer wieder auf- und abgebaut werden müssen. Das schadet der Qualität und erschwert es, qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu halten.

Insgesamt sind die Aspekte Qualität, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Maßnahmen bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit stärker zu berücksichtigen.⁴⁰

Digitalisierung von Arbeitsmarktdienstleistungen

Der Einsatz digitaler Technologien in Maßnahmen der Arbeitsförderung hat durch die Corona-Pandemie und damit zusammenhängende Einschränkungen von Angeboten in Präsenzform einen massiven Schub erfahren. Anbieter von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen waren und sind gezwungen, ihre Angebote in alternativer Form zu erbringen. In der Praxis bedeutet das häufig die Umstellung auf digitale Angebote, zum Teil in Verbindung mit eingeschränkten Präsenzmöglichkeiten unter Einhaltung der Hygieneschutzstandards.

Das Jahr 2020 hat deutlich gezeigt: Digitale Zugänge stehen vielen Leistungsberechtigten im SGB II nicht offen – ihnen fehlt die notwendige Ausstattung mit Hardware, Software und/oder schnellem Internet. Großen Bedarf an digitaler Ausstattung haben auch Beschäftigungs- und Qualifizierungsunternehmen. Zudem müssen digitale Lehr- und Lernkonzepte entwickelt und Mitarbeitende qualifiziert werden.

Damit Adressat*innen von arbeitsmarktpolitischen Angeboten an den Möglichkeiten der Digitalisierung partizipieren können, müssen geeignete Voraussetzungen sowohl bei ihnen als Adressat*innen/Teilnehmenden als auch bei Anbietern geschaffen werden. Ihre Schaffung könnte unterstützt werden durch beispielsweise freien Zugang zum Internet durch entsprechende Hot-Spots in Kommunen oder Förderprogramme, die auf einzelne Nutzer*innen sowie Träger*innen zielen.⁴¹

Dieser laufende Transformationsprozess muss die verschiedenen Zielgruppen und deren unterschiedliche Voraussetzungen (in Bezug auf Hardware, Software, Zugang

38 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018, Zeile 6480 und 7578.

39 Hier stehen insbesondere die Unterstützung durch die Kompetenzstelle Nachhaltige Beschaffung (http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Themen/2_2_Soziales/2_2_Soziales_node.html) und das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung (<https://www.koinno-bmwi.de/informationen/toolbox/>) zur Verfügung.

40 Siehe Verweis in Fußnote 11 zu entsprechenden Unterstützungsmöglichkeiten.

41 Siehe bspw. Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen (2018): Positionspapier Digitalisierung, September 2018; Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen (2020): Digitale Technologien in den Arbeitsfeldern der Jugendberufshilfe der Wohlfahrtsverbände in Hessen. Argumentationspapier. Liga-Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik, Wiesbaden, 21.07.2020.

zu schnellem Internet sowie digitale Kompetenzen) berücksichtigen. Bildungsunterschiede dürfen nicht verstärkt und benachteiligte Zielgruppen in der beruflichen Bildung und Weiterbildung nicht weiter abgehängt werden.

Anreize setzen

Ein auf Freiwilligkeit basierendes System braucht Anreize. Menschen kommen in die Beratung des KABB, weil sie ihre berufliche Situation und damit auch Lebenssituation verändern wollen. Und weil sie unter Druck stehen, diese verändern zu müssen – sei es aus finanziellen, familiären oder persönlichen Gründen – und sich vom KABB kompetente und adäquate Unterstützung erwarten.

Ein wesentlicher Anreiz zur Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit ist eine finanzielle Besserstellung. Die Diakonie schlägt vor, die bisher geltenden Anrechnungsregelungen für Einkommen in der Grundsicherung durch ein neues Modell der Einkommensanrechnung im Zusammenhang mit der Einführung eines Sockel-Grund-einkommens zu ersetzen. Dabei wird eine Grundpauschale von einer Existenzsicherungsstelle zu Monatsbeginn ausgezahlt und ist vor Pfändung geschützt. Die Einkommensanrechnung erfolgt über das Finanzamt im Rahmen der entsprechenden Besteuerung. Zusätzliches Einkommen wird ab dem ersten Euro besteuert. Im Vergleich mit den heute geltenden Anrechnungsregelungen in der Grundsicherung sind die Anreize zur Erwerbstätigkeit aber gestärkt.⁴²

Wer auf Leistungen der soziokulturellen Existenzsicherung angewiesen ist oder wenig Geld zum Leben zur Verfügung hat, will diese Situation in der Regel verändern und seine finanzielle Situation verbessern. Gerade dann können kurzfristige Zwänge den Blick auf eine langfristige Perspektive verstellen. Wer an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme in Vollzeit teilnimmt, kann keinen Zuverdienst erwirtschaften. Für Teilnehmende an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen könnte dieser Nachteil ausgeglichen und so ein zusätzlicher finanzieller Anreiz zur Teilnahme geschaffen werden. Das spielt insbesondere für Maßnahmen eine Rolle, die längerfristig angelegt sind. Punktuelle finanzielle Anreize wie Prämien – die mit dem Arbeitslosenversicherungsschutz- und Weiterbildungsstärkungsgesetz für berufsabschlussbezogene Weiterbildungen eingeführt wurden – oder ein Unterhaltsgeld gehen in die richtige Richtung. Letzteres hat es bereits im Arbeitsförderungsgesetz gegeben und es wird gerade als Qualifizierungsbonus in Bremen erprobt.

Um einen Anreiz zu setzen, dass Ressourcen in den KABB nicht auf Ratsuchende mit „einfacheren“ Förderbedarfen ausgerichtet werden, sondern auch Menschen mit einem intensiveren und längerfristigen Beratungs-

und Förderbedarf angemessene Förderung erhalten, sowie dafür, dass ein präventiver Ansatz verfolgt wird, braucht es ein entsprechendes Zielsteuerungssystem und Steuerungsformen, die adäquat zu den komplexen Aufgaben der KABB entwickelt werden müssen.

5.4. Trägerschaft, rechtliche Grundlagen, Steuerung, Finanzierung

Die organisationale/institutionelle Verankerung der KABB ist in unterschiedlichen Formen denkbar. KABB erfüllen hoheitliche Aufgaben und sind Behörden. Ihnen müssen möglichst weitgehende Handlungsspielräume und regionale Entscheidungskompetenzen eingeräumt werden, damit sie für die unterschiedlichen Zielgruppen passgenaue Unterstützung realisieren können. Gleichzeitig sollten sie nach gemeinsamen Qualitätsstandards arbeiten. Dazu gehören zum Beispiel ein gemeinsames beziehungsweise vergleichbares Beratungsverständnis, wirkungsorientiertes Handeln, eine jährliche Klient*innenbefragung zur Zufriedenheit mit der Dienstleistung des Kompetenzzentrums als Teil des Qualitätsmanagementsystems. Und ebenso geringe Dokumentationspflichten, Richtwerte für die Personalschlüssel Berater*in zu Klient*in.

Als rechtliche Grundlage für die Arbeit der Kompetenzzentren dient ein reformiertes SGB II, das, wie im bestehenden System, auch auf im SGB III verankerte Förderinstrumente zurückgreift. Vorschläge zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktdienstleitungen sind in Kapitel 5.3 formuliert.

Die Finanzierung von Personal, Sachmitteln sowie Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfolgt aus Mitteln des Bundeshaushalts sowie der Kommunen. Darüber hinaus steht es dem Bund, den Ländern sowie Kommunen frei, arbeitsmarktpolitische Programme durchzuführen und zu finanzieren.

Zentrales Steuerungsmedium für die Arbeit der KABB ist die Fachlichkeit der beschäftigungsorientierten Beratung. Das fachliche Handeln wird von den Leitungen der Kompetenzzentren im Rahmen ihrer Fachaufsicht überwacht.

2016 hat die Friedrich-Ebert-Stiftung Ansätze zur Weiterentwicklung der Zielsteuerung im SGB II aufgezeigt, so beispielsweise die Einführung von Ziel- und Wirkungsdiskursen und den Ersatz von auf Kennzahlen gestützten Zielvereinbarungen durch sogenannte Aufmerksamkeitsvereinbarungen. Dies würde bedeuten, Ziele und den Weg zur Zielerreichung zur Diskussion zu stellen und die erreichten Wirkungen zum Gegenstand des Steuerungsdialoges zu machen.⁴³

⁴² Diakonie Deutschland, 2020: Diskussionspapier der Projektgruppe „Grundeinkommen“. Erläuterungen und Überblick. Berlin.

⁴³ Brülle, H. /Krätschmer-Hahn, R. /Reis, C. /Siebenhaar, B. (2016): Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen. WISO Diskurs, 09/2016.

Daneben sollten bei der Erbringung von erwerbsarbeitsbezogenen Hilfen makro-ökonomische Ziele berücksichtigt werden – wie der Fachkräftebedarf am Arbeitsmarkt, die Verbesserung der regionalen Beschäftigungsstruktur, die Vermeidung unterwertiger Beschäftigung und die Förderung der Gleichstellung am Arbeitsmarkt.

Es ist sinnvoll, einen Beirat aus kompetenten Akteuren des regionalen Arbeitsmarktes sowie weiteren Akteuren, darunter insbesondere Vertreter*innen von Erwerbsloseninitiativen, aktiv in den Wirkungs- und Steuerungsdialog einzubeziehen. Den Beiratsmitgliedern ist nicht nur eine beratende Funktion einzuräumen, sondern Mitbestimmungsmöglichkeiten und damit eine politische Steuerungs-

funktion – auch in Bezug auf die Förderstrategie, die Planung von Maßnahmen und die Qualität der Beratung und Förderung. Einem solchen Gremium sollten auch Vertreter*innen angehören, die Arbeitsmarktdienstleistungen erbringen. Sie haben eine große fachliche Kompetenz und können diese kontinuierlich in die Debatte einbringen.

Um der Kritik einer Interessenkollision zu begegnen, könnten Vertreter*innen von Leistungserbringern mit einem eingeschränkten Stimmrecht ausgestattet werden. Die Arbeit des Beirates ist transparent zu gestalten. Informationen zu Mitgliedern und zur Arbeitsweise, und ebenso Dokumente des Beirates sollten auf der Webseite des Kompetenzzentrums veröffentlicht werden.

6. Zusammenwirken personenbezogener sozialer Dienste mit erwerbsarbeitsbezogenen Hilfeinstitutionen und Institutionen existenzsichernder Leistungen

In Kapitel 3 wurden drei grundsätzliche Hilfebedarfe unterschieden und die Hypothese aufgestellt, dass jeder dieser drei Hilfebedarfe einer spezifischen strukturellen und konzeptionellen Ausgestaltung und eines spezifischen Handelns bedarf, damit die jeweiligen Hilfen möglichst wirksam und nachhaltig erbracht werden. Zudem ist zwischen diesen drei Bereichen eine kooperative, wirkungssensible Schnittstellengestaltung notwendig (vgl. Grafik S. 25). Im vorliegenden Kapitel werden Hinweise zur Gestaltung dieser Schnittstellen gegeben.

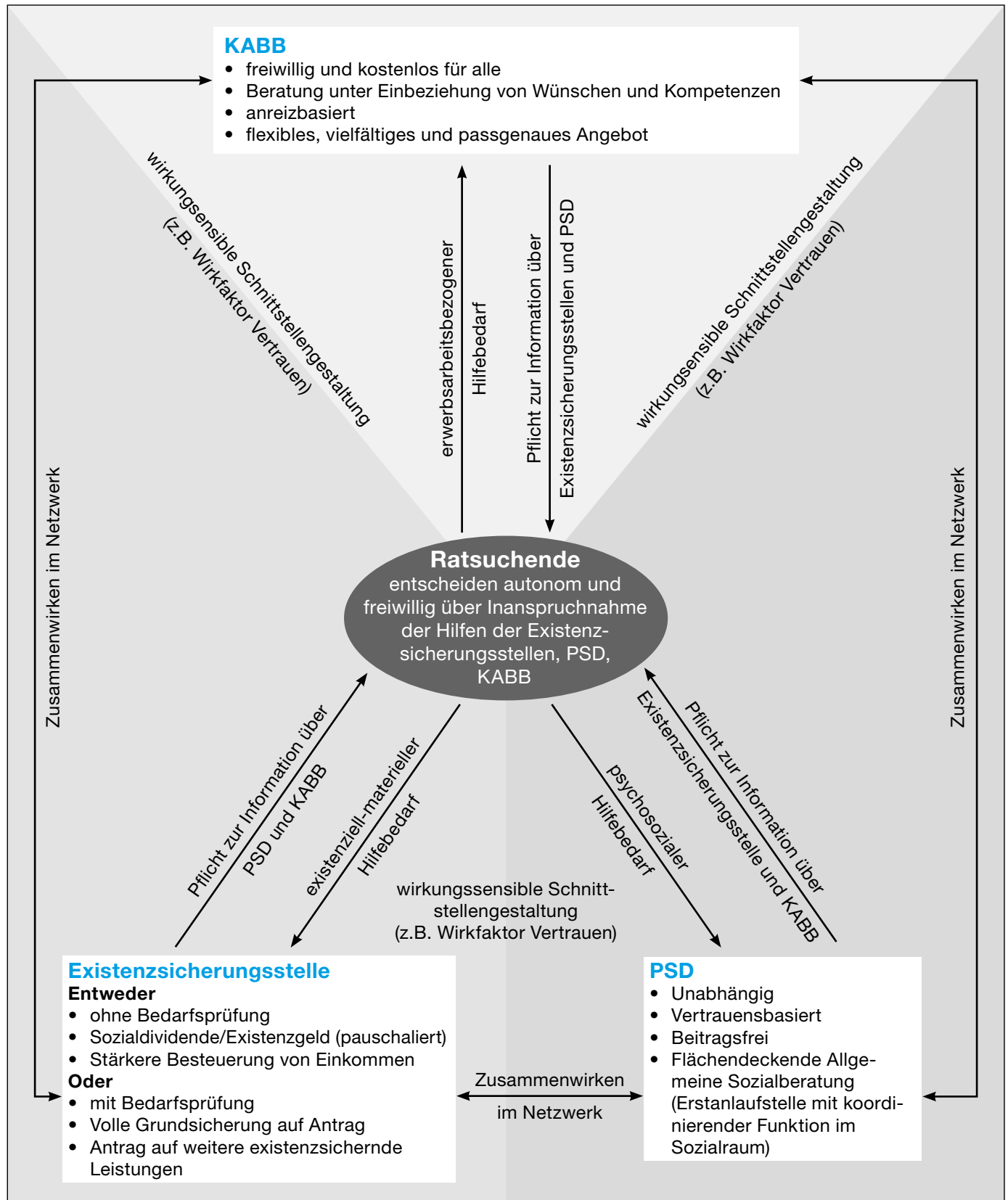
Durch eine Trennung der existenzsichernden Leistungen (Cash-Leistungen) von den sozialarbeiterischen Hilfen sowie erwerbsarbeitsbezogenen Hilfen (Care-Leistungen) ergibt sich aus Sicht der Diakonie zwischen den Bereichen Cash und Care zunächst eine Pflicht zur Information von Leistungsberechtigten beziehungsweise Klient*innen über die Unterstützungsmöglichkeiten des jeweils anderen Bereiches.

Da personenbezogene soziale Dienste Ratsuchende auch bei der Klärung sowie Durchsetzung von Leistungsansprüchen gegenüber Existenzsicherungsstellen unterstützen, ist es sinnvoll, wenn sie miteinander Verfahren zur schnellen Klärung von Einzelfallanliegen vereinbaren. Runde Tische können dazu beitragen, einzelfallunabhängig häufig auftretende Probleme und Fragen systematisch zu lösen und Prozesse im Sinne der Leistungsberechtigten beziehungsweise Ratsuchenden zu verbessern.

Menschen, die einen erwerbsarbeitsbezogenen Hilfebedarf haben, haben nicht zwingend auch einen sozialen Hilfebedarf und umgekehrt. Aber viele Menschen in benachteiligten Lebenssituationen suchen die Unterstützung in sozialen Beratungsstellen und haben gleichzeitig Bedarf an erwerbsarbeitsbezogenen Hilfen. In vielen Fällen wirken Lebenslagen förderlich oder hinderlich in Hinblick auf ein bestimmtes Ziel oder eine Intervention. Insofern ist es wichtig, dass beide Hilfebereiche die gesamte Lebenssituation des/der Ratsuchenden in den Blick nehmen. Allerdings können damit verbundene Fragestellungen nicht allein aus einem einzelnen Hilfebereich beantwortet und Lösungen nicht alleine herbeigeführt werden. Insofern ist es geboten, dass sich die Bereiche gegenseitig über ihre Hilfeangebote informieren und das Zusammenwirken von Angeboten der erwerbsarbeitsbezogenen Hilfen und Angeboten der personenbezogenen sozialen Dienste in der Region systematisch unabhängig vom Einzelfall miteinander klären.

Ein abgestimmtes Zusammenwirken ermöglicht es auch bei Bedarf, einzelfallbezogen und gemeinsam mit dem Ratsuchenden tragbare Perspektiven zu erarbeiten und den Hilfeprozess wirksam und nachhaltig zu gestalten. Das Zusammenwirken muss für den Ratsuchenden transparent und nachvollziehbar erfolgen. Das spezifische Profil der an dem Hilfeprozess beteiligten Institutionen und damit verbundene Möglichkeiten müssen für den Ratsuchenden deutlich erkennbar sein. Ratsuchende entscheiden, ob und welche Akteure mit „ins Boot“ geholt

Grundstruktur Gesamtreform



werden sollen und können das jederzeit unterbrechen oder ablehnen. Der hilfesuchende Mensch muss uneingeschränkt gestaltendes Subjekt seiner Lebenssituation bleiben. Dies beinhaltet auch das informationelle Selbstbestimmungsrecht für den Datenaustausch.

Ein Zusammenwirken zwischen sozialarbeiterischen und erwerbsarbeitsbezogenen Hilfen wird erst dann möglich, wenn sich die jeweiligen Bereiche in ihren Aufgaben, Zuständigkeiten und Handlungsrahmen anerkennen, wertschätzen, auf Augenhöhe kommunizieren und in Folge in ihren Fachlichkeiten ergänzen. Ihr Zusammenwirken muss strukturell abgestimmt und in regionalen Strukturen verankert sein. Zur Vereinbarung, Reflektion und kontinuierlichen Weiterentwicklung dieser systematischen Zusammenarbeit können Runde Tische ein sinnvolles Format sein.

In Kapitel 2.1 wurde die Kritik an der Verankerung kommunaler Eingliederungsleistungen⁴⁴ im SGB II durch den § 16a ausgeführt. Die Diakonie spricht sich für eine Abschaffung dieses Paragraphen aus. Stattdessen sind diese Hilfen nach SGB XII verpflichtend in der kommunalen Daseinsvorsorge oder einer sozialen Infrastruktur als Angebot für alle Einwohnerinnen und Einwohner zu gewährleisten und zu finanzieren und unabhängig von der Inanspruchnahme erwerbsarbeitsbezogener Hilfen zu erbringen. Perspektivisch wird für die Arbeit der personenbezogenen sozialen Dienste ein rahmendes Sozialdienstgesetz vorgeschlagen.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Kompetenzzentrum Arbeit und berufliche Bildung und personenbezogenen sozialen Diensten ist, dass das KABB eine Behörde ist. Es bescheidet über die Gewährung arbeitsmarktpolitischer Förderung und hat damit hoheitliche Befugnisse. Entsprechend muss es zu einem gewissen Grad formalisiert und standardisiert arbeiten. Personenbezogene soziale Dienste haben hingegen keine hoheitlichen Befugnisse, keinen hohen Formalisierungsgrad oder Kontrollfunktionen.

Dieser zentrale Unterschied der spezifischen Angebote sollte nach außen hin für Ratsuchende klar erkennbar sein. Eine Vermischung in der Form, dass Sprechstunden beispielsweise der Allgemeinen Sozialberatung in den Räumen des KABB angeboten werden, mag zwar den Vorteil der „kurzen Wege“ versprechen, ist aber aus den oben genannten Gründen kritisch zu sehen und kann zu Legitimations- und Nachfrageverlusten für personenbezogene soziale Dienste führen. Idealtypisch und damit der spezifischen strukturellen und konzeptionellen Ausgestaltung der jeweiligen Hilfebereiche folgend wäre ein systematisch vernetztes Handeln wünschenswert, während die Angebote bewusst räumlich klar getrennt sind.

Die Entscheidung über die räumliche Organisation dieser Hilfen liegt in den Kommunen vor Ort. Die Ausgestaltung hängt zum einen von den regionalen Gegebenheiten ab, bedarf aber vor allem einer intensiven fachlichen Reflektion und Auseinandersetzung aller Helfefelder zu den Zielen, Vor- und Nachteilen, fachlichen Entscheidungskriterien und möglichen Gelingensbedingungen.

44 Dazu zählen Kinderbetreuung, häusliche Pflege von Angehörigen, Schuldnerberatung, psychosoziale Beratung und Suchtberatung.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Arbeitskreis Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.) (2018): Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik. Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik. Hans-Böckler-Stiftung, Study Nr. 374, Januar 2018.

Böhnisch, Lothar, 1988: Der Sozialstaat und seine Pädagogik, Neuwied am Rhein.

Brülle, H. /Krätschmer-Hahn, R./Reis, C./Siebenhaar, B. (2016): Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen. WISO Diskurs, 09/2016.

Bundesagentur für Arbeit (2014): Grundlagen einer Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitssuchende vom 1.11.2014.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2019): Positionspapier der BAGFW zur Reform des Verfahrens der Träger- und Maßnahmenzulassung im System der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV), 28.6.2019

Deutscher Verein (2020): „Teilhabe am Arbeitsmarkt verwirklichen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Förderung nach § 16i SGB II“, 17.6.2020.

Diakonie Bayern (2016): Qualität in der KASA – eine konzeptionelle Beschreibung, Nürnberg.

Diakonie Deutschland, 2020: Diskussionspapier der Projektgruppe „Grundeinkommen“. Erläuterungen und Überblick. Berlin.

Diakonie Deutschland, 2020: Basiskonzeption Soziale Schuldnerberatung in der Diakonie. Berlin.

Diakonisches Werk der EKD, 2007: Die Rolle der Allgemeinen Sozialarbeit im Rahmen gemeinde- und gemeinwesenorientierten Handelns der Diakonie (G2-Modell). Diakonie-Text 09.2007.

Freier, Carolin/Fuchs, Stefan/Kupka, Peter/Senghaas, Monika/Dony, Elke/Fausel, Gudrun/Müller, Maren/Voit, Alfons (2019): Nachhaltige Steuerung für die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug: Begleitforschung zum Modellvorhaben „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3“. (IAB-Forschungsbericht, 04/2019), Nürnberg.

Hirsland, Andreas/Kerschbaumer, Lukas/Küsters, Ivonne/Trappmann, Mark (2019): Langzeitleistungsbeziehende im SGB II: Unerwartete Übergänge in bedarfsdeckende Arbeit. IAB-Kurzbericht, 20/2019.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2020): Schriftliche Stellungnahme des Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 4. Mai 2020 zum
a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP Hartz IV entbürokratisieren und vereinfachen – 19/10619
b) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Sven Lehmann, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern gesetzlich verbessern – 19/15975. Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache 19(11)627.

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. 19. Legislaturperiode, 12.3.2018.

Kohn, Karl-Heinz P. (2019): Beratung ohne Druck und die Einheit von Beschäftigungs- und Sozialberatung. Vortrag beim Workshop der Diakonie Deutschland am 02.04.2019 in der Stadtmission der Diakonie in Berlin.

Molle, Jana Katharina (2018): Würdigung und Arbeitslosigkeit. Eine Analyse des Beratungsverständnisses im SGB II. Wiesbaden.

Schwarze, Uwe (2019): Plädoyer für ein originäres Sozialdienstgesetz in Deutschland. „Hartz IV“ mit einer Zukunft der Sozialen Arbeit durch Entflechtung materieller Grundsicherung und personenbezogener sozialer Dienste. Vortrag beim Workshop der Diakonie Deutschland am 02.04.2019 in der Stadtmission der Diakonie in Berlin.

Schwarze, Uwe/Mittelstätt, Kathrin (2018): „Cash und Care“ – Entwicklungspfade der Sozialhilfe zwischen materieller Grundsicherung und personenbezogenen sozialen Diensten. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 4/2018 (Nov.).

Stimmer, Franz/Ansen, Harald (2016): Beratung in psychosozialen Arbeitsfeldern. Grundlagen – Prinzipien – Prozess, Stuttgart.

Mitglieder der Projektgruppe:

Susanne Alms de Ocaña
Stadtteildiakonie Iserbrook
Einrichtungsleitung
Konferenz der Allgemeinen Sozialarbeit der Diakonie

Fritz Blanz
Diakonisches Werk Bayern e.V.
Referent Kirchliche Allgemeine Sozialarbeit – Armutsfragen

Matthias Bruckdorfer (Leitung)
Diakonie Deutschland
Referent Allgemeine Sozialarbeit der Diakonie und
Schuldnerberatung

Lothar Eberhardt
EREV Fachgruppe + Hephata-Berufshilfe
Fachgruppen- und Bereichsleitung
Ev. Erziehungsverband EREV

Dr. Astrid Giebel
Diakonie Deutschland
Referentin Theologie

Eberhard Hausmann
Kreisdiakonieverband im Landkreis Esslingen
Geschäftsführer
Ev. Fachverband für Arbeit und soziale Integration EFAS

Ina Heythausen
Diakonisches Werk Rheinland-Westfalen-Lippe e.V. –
Diakonie RWL
Arbeitsmarktpolitik

Thomas Jung
Diakonie Hessen – Diakonisches Werk in Hessen und
Nassau und Kurhessen-Waldeck e.V.
Arbeitsmarktpolitik und Team Europa

Sebastian Kirsch
Erlacher Höhe
Evangelischer Bundesfachverband Existenzsicherung
und Teilhabe e.V. (EBET)

Kristina Krüger
Diakonisches Werk Hamburg
Referentin Kinder- und Jugendhilfe

Hans-Günter Schoppa
Evangelische Lebensberatungsstelle Langenhagen
Leitung Ev. Konferenz für Familien- und Lebensberatung
EKFuL

Elena Weber (Leitung)
Diakonie Deutschland
Referentin Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung

Auszug Diakonie Texte 2018/2019/2020

- 01.2020 Für eine verbesserte Alterssicherung pflegender Angehöriger – und eine Reformierung des familien-basierten Pflegesystems
- 10.2019 Systeme für eine nationale Mindestsicherung in der EU – „minimum income“ – ein rechtlicher Rahmen auf der Ebene der Europäischen Union?
- 09.2019 Einrichtungsstatistik 2018 – Statistik der Diakonie Deutschland Stand 01.01.2018
- 08.2019 Diakonisches Profil in der generalistischen Pflegeausbildung – Integrative Bausteine zur Verankerung diakonischer Haltung in die Curricula der schulischen und praktischen Ausbildung
- 07.2019 Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung – Ein Diskussionspapier
- 06.2019 Konzept für eine grundlegende Pflegereform – Pflegevollversicherung mit begrenzter Eigenbeteiligung der Versicherten
- 05.2019 FAMILIE IM WANDEL – Die Rolle und Bedeutung der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie
- 04.2019 Diakonischer Corporate Governance Kodex (DGK) – in der von der Konferenz Diakonie und Entwicklung am 18. Oktober 2018 verabschiedeten Fassung
- 03.2019 GEMEINSAM. VERANTWORTLICH. – Kooperationen zwischen diakonischen und gewerblichen Unternehmen aktiv gestalten
- 02.2019 Evangelische Identität und Pluralität – Perspektiven für die Gestaltung von Kirche und Diakonie in einer pluraler werdenden Welt
- 01.2019 Ergänzende Finanzierung diakonischer Unternehmen im Wettbewerb – Handreichung
- 11.2018 Pflegestatistik zum 15.12. 2015
- 10.2018 Neue Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen – im Licht der UN-Behindertenrechtskonvention
- 09.2108 Familien gehören zusammen – Das Recht auf Familienleben von Flüchtlingen umsetzen!
- 08.2018 Armut Macht Ohnmacht – Strategien der Ermutigung
- 07.2018 Leitfaden der Zusammenarbeit von Diakonie Deutschland, gliedkirchlichen Diakonischen Werken und Fachverbänden
- 06.2018 Wir sind Nachbarn. Alle Für mehr Verantwortung miteinander – Dokumentation des Schwerpunktthemas 2015–2017

Impressum

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Verantwortlich für die Reihe:

Dr. Thomas Schiller
Zentrum Kommunikation
redaktion@diakonie.de
www.diakonie.de

Redaktion:

Barbara-Maria Vahl
Zentrum Kommunikation
T +49 30 652 11-1116
barbara-maria.vahl@diakonie.de

Kontakt:

Matthias Bruckdorfer
Allgemeine Sozialarbeit der Diakonie,
Schuldnerberatung und Tafeln
Zentrum Migration und Soziales
T +49 30 652 11-1651
matthias.bruckdorfer@diakonie.de

Eric Großhaus

Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
Zentrum Migration und Soziales
T +49 30 652 11-1986
eric.grosshaus@diakonie.de

Elena Weber

Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung
Zentrum Migration und Soziales
elena.weber@diakonie.de
T +49 30 652 11-1647 (Elternzeit 2021)

Layout:

A. Stiefel

© April 2021 – 1. Auflage
ISBN-Nr. 978-3-946840-42-8

Liebe Leserinnen und Leser,

wir hoffen, dass wir Ihnen mit der vorliegenden Ausgabe des Diakonie Textes Informationen und inhaltliche Anregungen geben können. Wir sind an Rückmeldungen interessiert, um unsere Arbeit zu optimieren. Wir freuen uns deshalb, wenn Sie uns

- Kommentare und Anregungen zum Inhalt des Textes senden,
- informieren, welchen Nutzen Sie durch diesen Text für Ihre Arbeit erfahren haben und
- mitteilen, wie Sie auf die vorliegende Ausgabe der Diakonie Texte aufmerksam geworden sind und ob oder wie Sie diese weitergeben werden.

Ihre Rückmeldungen lassen Sie bitte der verantwortlichen Projektleitung (siehe Impressum unter Kontakt) zukommen.

Herzlichen Dank!
Diakonie Deutschland

Die Texte, die wir in der Publikationsreihe Diakonie Texte veröffentlichen, sind im Internet frei zugänglich. Sie können dort zu nichtkommerziellen Zwecken heruntergeladen und vervielfältigt werden.

Diakonie Texte finden Sie unter www.diakonie.de/Texte.

Benutzer des Diakonie Wissensportals können über die Portalsuche nicht nur nach Stichworten in den Textdateien recherchieren, sondern auch auf weitere verwandte Informationen und Veröffentlichungen aus der gesamten Diakonie zugreifen. Voraussetzung ist die Freischaltung nach der Registrierung auf www.diakonie-wissen.de

www.diakonie.de

**Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.**

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

T +49 30 652 11-0

F +49 30 652 11-3333

diakonie@diakonie.de

www.diakonie.de