

Norbert Wohlfahrt

Hartz IV und die Bedeutung der neuen Arbeitsbedingungen für die Schuldnerfachberatungsdienste

1. Vorbemerkung

Nimmt man die Äußerungen des Bundeswirtschaftsministeriums ernst: „Hartz IV ist die Mutter aller Reformen, der Schritt zum Mentalitätswandel“, so stellt sich zunächst die Frage, auf welchen Zustand der geforderte Mentalitätswandel denn bezogen ist.

Grundsätzlich wird mit der Hartz-Gesetzgebung ein Paradigmenwechsel in der Beschäftigungsförderung eingeleitet: aktivierende Maßnahmen haben Vorrang vor passiven Leistungen, fordernde Maßnahmen werden als Muss- fördernde Maßnahmen als Kann-Leistungen definiert und die Verpflichtung des Hilfeempfängers zur Arbeitsaufnahme und aktiven Überwindung der Hilfebedürftigkeit ist unbedingte Voraussetzung von unterstützenden Maßnahmen. Leitmotiv der Hilfestellung ist das Fördern und Fordern: Diese Grundformel geht auf die amerikanische sog. workfare-Strategie zurück und meint: Programme, bei denen von den Zielpersonen verlangt wird, als Gegenleistung für Sozialhilfe Arbeit zu verrichten. In der modernisierten Form, der sog. new style workfare der 90er Jahre in den USA wird nicht einfach von Arbeitszwang gesprochen, sondern von Fordern und fördern in dem Sinne, dass verschiedene Arbeits- und Ausbildungsprogramme dem Wohlfahrtsempfänger helfen sollen, Zugang zu regulärer Arbeit zu finden. Dem workfare-Ansatz liegt die Unterstellung zu Grunde, SozialhilfeempfängerInnen könnten zwar arbeiten, täten dies aber nicht, da sie in einem Leben mit Unterstützung kognitiv und affektiv gefangen seien (die sog. Armutsfalle). Aus dieser Unterstellung werden üblicherweise zwei Strategien abgeleitet, die miteinander kombinierbar sind: Zum einen Sozialleistungen zu kürzen und zu streichen, um damit die Möglichkeit eines arbeitsfreien Einkommens zu reduzieren und den Zwang zur Erwerbsarbeit finanziell zu diktieren und zum anderen Maßnahmen der Verhaltensbeeinflussung zu entwickeln (Fallmanagement).

Die Logik und Systematik der Hartz-Gesetzgebung begründet sich aus dem Konzept eines investiven Sozialstaats, der den krisengeschüttelten Wohlfahrtsstaat durch die Aktivierung von mehr Selbstverantwortung und Eigenverantwortung wie durch nachhaltige Sozialinvestitionen zu retten versucht. Erklärtes Ziel der aktivierenden und sozialinvestiven

Modernisierungsstrategien ist die stärkere Verzahnung der beiden zentralen wohlfahrtsstaatlichen Teilsysteme; d.h. der „Sozialversicherungsstaat“ (das System der Sozialtransfers) und das System der sozialen Dienstleistungen sollen enger aufeinander abgestimmt werden und zukünftig integrativ operieren. Diese Verzahnung hat Konsequenzen für beide sozialstaatlichen Hilfesysteme, die bislang relativ selbständig nebeneinander existiert haben und unterschiedlichen Handlungslogiken folgten (oftmals festgemacht am Unterschied von einzelfallbezogener Bedarfsgerechtigkeit und bürokratisch-administrativer Regelmäßigkeit). Insbesondere sehen sich die sozialen Professionen durch diesen sozialstaatlichen Wandlungsprozess herausgefordert, denn sie sollen nicht nur – wie bislang - Klienten betreuen und sozial integrieren, sondern auch einen Beitrag zur Lösung der Funktionsprobleme der Transfer- und Finanzierungssysteme leisten, was Konsequenzen für die Ziele und Standards der sozialen Professionen hat. Die sozialen Professionen sollen im neuen Sozialstaat dazu beitragen, die Leistungs- und Hilfeempfänger zu einem sozialstaatlich korrekten – und das heißt i.d.R. ressourcenschonenden - Verhalten der Inanspruchnahme von Leistungen bewegen und sich darüber hinaus die Ziele der Modernisierungsagenda zu eigen zu machen (Pflicht zur Arbeitsaufnahme, Pflicht zur Weiterbildung, Erhalt und Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit, Prinzip der präventiven Inklusion). Die neuen sozialpolitischen Erwartungen an die Soziale Arbeit verdichten sich programmatisch in dem seit einiger Zeit intensiv diskutierten neuen Aktivierungsbegriff. Ein fachlich akzeptiertes und durchgesetztes methodisches Arbeitsprinzip der Sozialarbeit und Sozialpädagogik wird scheinbar sozialpolitisch geadelt, aber auch in einen neuen, deutlich sozialpolitisch konturierten Kontext verschoben. Durch Aktivierung soll eine bestimmte Form der Inklusion herbeigeführt werden, die – oberflächlich betrachtet – dem alten Ziel der Profession – Integration in Lohnarbeit – sehr nahe kommt. Bei genauerer Betrachtung sind die Koordinaten allerdings anders gesetzt: das Passungsverhältnis zwischen sozialpolitischen Regulierungen und subjektiven Dispositionen der Individuen herzustellen, auf das Soziale Arbeit immer schon ausgerichtet ist, verschiebt sich – und dies hat für die Profession erhebliche Konsequenzen. Wie die sozialinvestive Logik am Beispiel der Schuldnerberatung funktioniert, möchte ich im Folgenden kurz an den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen erläutern.

2. Veränderte Rahmenbedingungen der Schuldnerberatung

Mit dem SGB II ist eine neue umfassende Grundsicherung für Erwerbsfähige und ihre Haushaltsangehörigen geschaffen worden. Bezugspunkte sind ein einheitliches

Transfersystem für Personen mit ähnlichen „Problemen“, Hilfen aus einer Hand und eine stärkere Betonung des „Forderns“. Vorrangiges Integrationsziel der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist dazu beizutragen „dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können.“ (§1 Abs. 1 SGB II). Hierzu *muss* der Arbeitslose eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. In ihr ist bestimmt, welche Leistungen er erhält und welche Bemühungen zur Arbeitsaufnahme er in welcher Häufigkeit unternehmen muss und wie er dies nachzuweisen hat (§ 15 Abs. 1 Satz 2 SGB II). Statt einer kooperativen Regelung kann ein Verwaltungsakt ergehen, wenn die Eingliederungsvereinbarung nicht zustande kommt. Weigert sich der Arbeitslose ohne wichtigen Grund, eine solche abzuschließen, greift eine Absenkung des Arbeitslosengeldes II nach § 31 SGB II.

Während der im BSHG verankerte Grundsatz der „Hilfe zur Selbsthilfe“ im neuen SGB XII durch eine deutlich fordernde Komponente verändert wird (Sozialhilfe gibt es nur als Gegenleistung für eigenes Bemühen um Selbsthilfe, in dem die Hilfeempfänger im Rahmen der Leistungsabsprachen regelmäßig gehalten sind, sich zu einer unentgeltlichen Tätigkeit zur Verfügung zu stellen) wird diese im SGB II offen formuliert: Der anspruchsberechtigte Personenkreis ist durch die Aufnahmemöglichkeit einer zumutbaren Arbeit definiert (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 SGB II). Fürsor geleistungen – so die neue Konstruktion des Gesetzgebers – gibt es zukünftig ausschließlich als Gegenleistung für Arbeit bzw. für ein Arbeitsleistungsversprechen (so auch die Leistungs- und Eingliederungsvereinbarung nach § 12 SGB XII und § 15 SGB II). Die Juristin Angela Busse kommentiert die Rechtsveränderungen zusammenfassend: „Das Fordern ist demnach in vielfältiger Form in der Fürsorge in den Vordergrund getreten. Subtil veränderte Leistungsgrundsätze, symbolisch anmutende dogmatische Konstruktionen von Ansprüchen bzw. Sanktionen für fehlende Erwerbstätigkeit verstärken den Druck auf den Hilfesuchenden, seine persönliche Situation an die sozialrechtlich vordefinierten Gegebenheiten anzupassen, d.h. mit den Angeboten auszukommen, die ihm die Sozialleistungsträger machen“ (Busse 2004, S. 345).

Im § 16 „Leistungen zur Eingliederung“ konkretisiert sich die neue Philosophie des Gesetzgebers. Dieser Paragraph regelt die möglichen Leistungen zur Eingliederung. Diese umfassen im Kern den bisherigen Leistungskatalog des SGB III und darüber hinaus im Prinzip alles, was im Einzelfall für die Zielerreichung für sinnvoll erachtet wird. Abs. 2 eröffnet der Agentur für Arbeit die Möglichkeit zur Erbringung „weiterer Leistungen“, von denen acht Leistungen unter „insbesondere“ aufgezählt werden – darunter auch die Schuldnerberatung. Der Vorschrift fehlt als enumerative Ermessensnorm allerdings eine

verbindliche Rechtsqualität: so fehlt es an einem individuellen Rechtsanspruch auf Beratung von überschuldeten Hilfebedürftigen, es fehlt an einer verbindlichen Finanzierungsgrundlage für Leistungserbringer und das „Fördern“ wird als reine Ermessensleistung im Rahmen eines Fallmanagements definiert, ohne Festlegungen von Bedarfs- und Förderkriterien und ohne die Gewährleistung von Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung. Im Kompendium „aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II“ der Bundesagentur wird als Zweck der Leistung genannt: „Gewährung sonstiger weiterer, über die Regelleistungen hinaus gehender Leistungen, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erforderlich sind“ (S. 59). Voraussetzung der Leistungsgewährung ist, dass „die Leistung für die Eingliederung des Hilfebedürftigen erforderlich“ ist. Die Regelinstrumente dürfen nicht durch gleichgerichtete „sonstige weitere Leistungen“ umgangen, unterlaufen oder ersetzt werden. Die in dieser Regelung zum Ausdruck kommende sozialinvestive Zwecksetzung der „sonstigen weiteren Leistungen“ wird durch den Prozess der Leistungsgewährung weiter präzisiert: für die Zusammenarbeit mit den Job-Centern sind für die Träger der Schuldnerberatung die §§ 16, 17 SGB II maßgeblich. Die im Ermessen der Arbeitsagentur stehende Entscheidung, ob Arbeitssuchende als Leistung zur Eingliederung auch Schuldnerberatung in Anspruch nehmen können, wird für überschuldete Arbeitssuchende nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 SGB II in der Eingliederungsvereinbarung bestimmt – notfalls per Verwaltungsakt. In den Eingliederungsvereinbarungen nach Nr. 2 der gleichen Vorschrift wird für die Arbeitssuchenden festgeschrieben, welche Bemühungen sie in welcher Häufigkeit und in welcher Form nachzuweisen haben. Der Sozialberatung – und damit ist nicht nur die psychosoziale Fachberatung gemeint, sondern auch die in den Job-Centern durch die „persönlichen Ansprechpartner“ bzw. die „Fallmanager“ zu leistende Beratung – kommt in dem gesamten Prozess der Leistungsgewährung eine entscheidende Rolle zu. Einerseits erbringt die Beratungsfachkraft in der jeweiligen „Anlaufstelle“ (i.d.R. das Job-Center) Beratungsleistungen, andererseits erfolgt Beratung in den flankierenden psychosozialen Diensten, an die Leistungsberechtigte u.U. verwiesen werden. Die umfangreichen Untersuchungen zur Ausstiegsberatung für Sozialhilfeempfänger insbesondere in den verschiedenen Modellprojekten in Nordrhein-Westfalen haben auf die Bedeutung von Sozialberatung für die Überwindung des Hilfebezugs abgestellt. Die Ergebnisse der Begleitforschung gehen in die auf fachlicher Ebene diskutierten Konzepte für ein Fallmanagement zur Integration in den Arbeitsmarkt ein (MWA-NRW 2003). Die Unterordnung sozialer Dienste unter aktivierende Eingliederungsleistungen ist damit programmatisch vollzogen. Die ganzheitliche persönliche Hilfe und Beratung in sonstigen

sozialen Angelegenheiten nach § 8 BSHG, die umfassende Beratung und Unterstützung zur Vermeidung und Überwindung von Lebenslagen, in denen Leistungen zur Unterstützung notwendig sind, nach § 17 BSHG, die bisherigen Grundlagen für klientenorientierte soziale Dienstleistungen, sind ersatzlos weggefallen. Diese enge Zweckbindung der Eingliederungsleistungen hat – wie Helga Spindler kommentiert - Folgen: so kann auch eine Kinderbetreuung gefördert und gefordert werden, die dem Kind schadet, nur damit die Eltern zu ausgedehnter Arbeitszeit verpflichtet werden können, es kann eine Schuldnerberatung versagt werden, nur weil sich nicht sofort Leistungseinsparungen ergeben, eine psychosoziale Betreuung verweigert werden, nur weil sie nicht zu einer unmittelbaren Arbeitsaufnahme führt usw. Das „Fördern“ ist eine ins freie Ermessen des Fallmanager des Job-Center gestellte Dienstleistung, ohne Festlegungen von Bedarfs- und Förderkriterien und ohne Gewährleistung von Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung.

3. Zur Neubestimmung von Fachlichkeit im Rahmen einer aktivierenden Schuldnerberatung

Blickt man auf die sozialpädagogische Fachliteratur zum Thema Beratung, dann wird diese häufig in Zusammenhang mit der Maxime der Lebensweltorientierung gebracht (vgl. Nestmann/Sickendiek 2001). Beratung hat demnach die Aufgabe, institutionell verkrustete und methodisch starre Verfahren aufzubrechen und sich Ratsuchenden dort zuzuwenden, wo Probleme entstehen oder zutage treten. Beratung bedeutet, sich mit der Lebenswelt der Hilfesuchenden vertraut zu machen und sich im Sinne des interpretativ-reflexiven Diskurses als gemeinsames Aushandeln in Kontexten zu verstehen, die Räume und Gelegenheiten für Beratung im Alltag von AdressatInnen anbieten (vgl. Thiersch 1992).

Beratung ist demnach mehr als Information oder reine Vermittlung an Fachberatungsstellen. Information, Auskunft oder Aufklärung bspw. über notwendige Angaben können die Handlungskompetenz der Rat Suchenden erweitern. Beratung geht darüber hinaus. Sie hilft Rat Suchenden, mit solchen Angeboten selbständig umzugehen. Beratung als Vermittlungsleistung bedeutet: zum Angebot hinführen, zum Angebot motivieren, Schwellen abbauen. Rat Suchende werden nicht nur an eine Fachberatungsstellen verwiesen und dort hingeschickt, sondern sie kommen auch an (Spindler 2002).

Soziale Beratung zielt auf die Förderung und (Wieder-)Herstellung der Bewältigungskompetenzen von Rat Suchenden. Für die Erreichung dieses Ziels gibt sie Hilfestellung, sie nimmt den Rat Suchenden aber nicht die Problemlösung ab. Beratung in

ihrer Idealform bietet Unterstützung und Anregung für selbstbestimmte Entscheidungen und selbstverantwortliche Problembewältigung durch die Rat Suchenden (Nestmann/Sickendiek 2001). Insofern ist Beratung ergebnisoffen: Welche Konsequenzen Rat Suchende ziehen, bleibt ihnen überlassen.

Aus sozialwirtschaftlicher Sicht ist Beratung eine personenbezogene Dienstleistung. Die Besonderheit personenbezogener Dienstleistungen ist, dass Produktion und Konsumtion der Leistung zusammen fallen. Die Qualität der Leistung hängt von der persönlichen Interaktion zwischen Rat Suchendem und Berater im Beratungsprozess ab. Kooperationsfähigkeit und Kooperationswilligkeit der Rat Suchenden beeinflussen die Qualität der Leistung in erheblichem Maße. Sie sind zudem die Voraussetzung dafür, dass überhaupt eine Leistung und nicht nur ein Leistungsangebot entsteht (Reis 2002). Kooperationsbereitschaft und Kooperationsfähigkeit sind auch aus sozialwirtschaftlicher Sicht – also unter Effizienzgesichtspunkten – für Beratung unverzichtbar.

Kooperationswilligkeit oder Mitwirkung lassen sich nicht erzwingen. Viele soziale Fachberatungen verpflichten sich daher auf Grundsätze, die Voraussetzung für Koproduktion sind. Zu diesen Grundsätzen zählen häufig:

- Freiwilligkeit des Zugangs, d.h. keine Zwangsberatung;
- Transparenz der Beratungsinhalte und Beratungsbedingungen;
- Vertraulichkeit, d.h. die Äußerungen der Rat Suchenden können keine nachteiligen Folgen für sie haben;
- Ergebnisoffenheit, d.h. Rat Suchenden stehen alle Handlungsoptionen offen.

Für Beratung, die mit dem Bezug von Grundsicherungsleistungen verknüpft ist, kommt eine weitere Bedingung hinzu: Die Beratung muss fachlich unabhängig sein, d.h. sie sollte möglichst wenig durch äußeren Druck auf die Beratungsfachkraft oder die Rat Suchenden beeinflusst sein (Bartelheimer/Reis 2001).

Fachliche Standards haben sich in der sozialen Schuldnerberatung in vielfältiger Hinsicht entwickelt. Sie betreffen die Ziele und Aufgaben, die Rahmenbedingungen, Beratungsmethodik und die Berufsqualifikation (vgl. Schruth 2004). Zu den wesentlichen Qualitätsstandards der Beratungsmethodik der sozialen Schuldnerberatung zählen

- hinsichtlich des Zugangs zur Beratung: die Kostenlosigkeit, die Anonymität und der Vertrauensschutz, die Freiwilligkeit und Niedrigschwelligkeit;
- hinsichtlich der Beratung selbst: die ganzheitliche Entwicklungsbegleitung, die sog. Kompetenz der Kompetenz.

Schon immer wurde die Ausführung der Beratung von Überschuldeten als ganzheitliche Methode in der Sozialarbeit verstanden. Das begründet sich daraus, dass eine einseitige Beschränkung auf rein wirtschaftliche oder kaufmännische Fragestellungen in der Schuldnerberatung zu kurz greift und soziale Schuldnerberatung sich als entwicklungsbegleitend versteht. Ziel der Beratung ist es immer, dass der Betroffene, zumindest langfristig, in die Lage versetzt wird, seine soziale und materielle Situation selbständig zu regeln.

Im SGB II wird mit starkem Bezug zur Maxime des Fordern und Fördern das aktivierende Fallmanagement konzeptionell neu fundiert. Gab es bislang in den Bestimmungen der Sozialgesetzbücher noch allgemeine, sozialetisch begründete Leitformeln, wie z.B. im §1 Abs. 2 BSHG die „Führung eines Lebens...das der Würde des Menschen entspricht“ oder im § 1 Abs. 2 Punkt 4 SGB III das Ziel „unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken“ so werden nun Regelungen der Zumutbarkeit in den Vordergrund gerückt. In den Begründungen zu Hartz IV heißt es ausdrücklich: „Die Anforderungen an den Erwerbsfähigen sind schärfer als diejenigen bei dem Versicherungssystem des Dritten Buches. Grundsätzlich ist dem Erwerbsfähigen jede Erwerbsarbeit zumutbar, weil er verpflichtet ist, die Belastung der Allgemeinheit durch seine Hilfebedürftigkeit zu minimieren... Grundsätzlich müssen die persönlichen Interessen zurückstehen“. Das Fallmanagement ist konsequent nach dem Grundsatz aktivierender Sozialstaatlichkeit „Fordern und fördern“ konstruiert. In den Handlungsanleitungen des MWA NRW für die Agenturen wird es folgendermaßen definiert: „Fallmanagement ist ein Handlungsprogramm im „Geschäftssystem“ des Kundenzentrums und der ARGE. Im Fallmanagement werden schwere persönliche/soziale Probleme bearbeitet, die einer Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt entgegenstehen. Ziel des Fallmanagements ist es

- die fallangemessene Unterstützung der sozialen und arbeitsmarktlichen Integration in Abstimmung mit den Kunden zu erarbeiten und zu organisieren;
- die Kunden zu notwendigen Eigenaktivitäten und –bemühungen in diesem Kontext zu befähigen (Fördern);
- entsprechende Eingliederungsvereinbarungen abzuschließen;
- Eigenaktivitäten einzufordern und die Eingliederungsschritte und –erfolge systematisch zu überwachen (fordern)“ (MWA NRW 2004, S. 31).

Der Förderung durch Eingliederungsleistungen und Anreize stehen Leistungskürzungen bei Ablehnung zumutbarer Erwerbstätigkeit gegenüber. Beides zusammen, eine möglichst

schnelle Vermittlung von Arbeitslosen und die Identifizierung von Verweigerern, wird unter dem Begriff „Bestandsdynamisierung“ zusammengefasst. Otto und Ziegler kommentieren zusammenfassend: „Zunächst finden sich inzwischen eine ganze Reihe neuentwickelter und wieder entdeckter Diagnose-, Profiling-, Assessment- und Interventionstechniken, deren Gemeinsamkeit vor allem darin zu liegen scheint, von den ‚wohlfahrtsexpertokratischen‘ ‚Pathologisierung‘ und ‚Entmündigung‘ von Klienten im ‚Versorgungsmodell‘ des keynesianischen Sozialstaates Abstand zu nehmen und stattdessen eine Art neuen Rechte- und Pflichtenkatalog ‚selbstverantwortlicher Kunden‘ zu etablieren, der diesen notwendige Informationen und Hinweise gibt, um sie zu ermutigen, mit ihren nun als eigene, individuelle Risiken dechiffrierten Problemlagen ‚verantwortungsvoll‘ – d.h. risikominimierend und kostenreduzierend – umzugehen“ (Otto/Ziegler 2004, S. 126). An Versäumnissen sind die Klienten nicht nur selber schuld; die in der Logik proaktiver Sozialer Arbeit stattfindende Interaktion zwischen Nutzer und Dienstleistungsanbieter ist auch hochgradig asymmetrisch, da der Dienstleistungsanbieter (in einem sozialpolitischen Kontext) nicht nur die letzte Entscheidung darüber trifft, ob Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, sondern auch, in welchem Umfang dies geschieht. Im Fallmanagement kommen deshalb Assessmentverfahren und sich daraus ergebenden fallbezogenen Bewertungen eine besondere Rolle zu: die Falldiagnostik, die wesentlich ist für die Bestimmung der Bedarfslage, ist nicht nur die entscheidende Variable für die darauf bezogenen Hilfemaßnahmen, sondern auch für die sich daraus ergebenden Kosten. Die Forderung nach Selbstdisziplinierung wird zum konstitutiven Bestandteil eines fallbezogenen Managements, das sich nicht länger durch die Offenheit gegenüber unterschiedlichen Strategien der individuellen Lebensbewältigung kennzeichnet, sondern – bei Nicht-Kooperation – den Klienten aktiv disziplinieren muss.

Ein vermutlich qualitativer Unterschied in der Veränderung der Rolle Sozialer Arbeit im aktivierenden Fallmanagement-Kontext liegt darin, dass sie - im Gegensatz zu ihrer eigenen Historie aus Armenpolizei und hoheitlicher Fürsorge (vgl. Sachße/Tennstedt 1980) - diesen Prozess sogar als fachliche Professionalisierung erleben kann, indem mit formal zertifizierten Instrumenten, wie etwa Profiling, Screening, Potenzialanalyse oder Assessment, jetzt darüber entschieden wird, wer unter den veränderten Randbedingungen der Sozialpolitik noch förderfähig - im Workfare-Jargon: „employable“ - oder zu marginalisieren - in der Behörden-Diktion: auszufördern ist (vgl. Trube 2003). Dass es bei dieser Einschätzung tatsächlich weniger um eine sozialpolitische Paranoia als um empirisch manifeste Trends geht, verdeutlichen z.B. die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, die im Jahr 2003 fast jeden Monat

knapp zur Hälfte auf Abgänge in Nichterwerbstätigkeit entfielen (vgl. exemplarisch Bundesanstalt für Arbeit 2003), was u.a. durch Sperrzeiten u.ä. zustande kommt.

Für die Soziale Arbeit in der Schuldnerberatung

ergibt sich aus diesem Kontext heraus eine möglicherweise bedeutsame Konsequenz: Die durch die Dialektik des Fördern und Fordern in Gang gesetzte Aktivierungslogik unterstellt den aktiven, mündigen Kunden, der mögliche Leistungen permanent nachfragt und den Hilfeprozess durch entsprechendes persönliches Engagement unterstützt und befördert. Der „inaktive“, „passive“ und darin „unmündige“ Konsument hingegen, der nicht fähig oder willens ist, seine Bedürfnisse entsprechend zu artikulieren und der seine aktiven Mitwirkungspflichten vernachlässigt, wird zum sozialstaatlichen Problemfall. Er gehört zu einem sich als wenig integrationsfähig erweisenden Personenkreis, womit sich absehbar eine Risiko- und Lastenverschiebung zu Ungunsten des besonders hilfebedürftigen Klientels ergeben kann (vgl. Büstrich 2003). Bei Nichterbringung eines Willigkeitsbeweises fällt der Schaden bezüglich der nicht rechtzeitig angemeldeten bzw. abgeholten Sozialleistung in die Verantwortung des säumigen Kunden und damit wird die Soziale Arbeit letztlich auf den Kopf gestellt, indem sie die eigentlichen Resultate ihrer Arbeit, wie Motivation, Erwerbsorientierung, Einlassen auf Hilfe und Ähnliches kurzerhand zur Voraussetzung ihres Tätigwerdens macht, anstatt sie als Ziel der gemeinsamen Anstrengung mit arbeitsmarktlich Ausgegrenzten zu begreifen.

4. Zur selektiven Logik investiver Schuldnerberatung

Es wurde schon darauf hingewiesen, dass für den Personenkreis der Bezieher von Alg II kein dem jetzigen BSHG vergleichbarer Anspruch auf Schuldnerberatung vorgesehen ist. Die Gewährung von Schuldnerberatung wird in eine Ermessensentscheidung der Leistungsgewährung umgewandelt, wobei das Kriterium der Erforderlichkeit der Hilfe für die Eingliederung in das Erwerbsleben deutlich mehr Handlungsspielräume bei der Gewährung eröffnet als der bislang geltende § 17 BSHG. Da zusätzlich nach § 3 Abs. 1 bei der Gewährung von Eingliederungshilfen auch die „...Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit...“ zu beachten sind, ist hier mit einer deutlichen Reduzierung der Anspruchsberechtigten zu rechnen (vgl. Haug 2004). So schätzt der Deutsche Verein, dass auf Grund der nicht ausreichenden Mittel nur etwa 30% der Hilfebedürftigen Eingliederungsmaßnahmen durchgeführt werden können (vgl. Landesarbeitsgemeinschaft Schuldner- und Insolvenzberatung Berlin e.V. 2003).

Hinzu kommt die Aufteilung der Zuständigkeiten für Eingliederungsleistungen. Die Bundesagentur gibt mit ihrer umfassenden Zuständigkeit hier den Takt an. Bundesagentur, BMWA und die jeweiligen Regionaldirektionen handeln die Zielvereinbarungen aus, etwa eine Eingliederungsquote von x Prozent auf der Grundlage angesetzter Aktivierungsquoten. Für Alg II-Empfänger sind nach den bisherigen Planungen 6,35 Mrd. Euro als Fördermöglichkeiten vorgesehen. Davon sind 1,3 Mrd. Euro als Verpflichtungsermächtigungen gebunden. Für die Gruppe von Alg II-Beziehern sind vor allem die sog. Zusatzarbeitsgelegenheiten als Eingliederungsmaßnahme vorgesehen (§ 16 SGB II). Auch sollen nach den Verlautbarungen aus Nürnberg die Prioritäten zugunsten der Förderung von Jugendlichen gesetzt werden, da ihnen nach dem SGB II innerhalb kurzer Zeit ein Eingliederungsangebot gemacht werden muss. So könnte sich aus dem Druck zur Eingliederung einerseits und den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln andererseits ein Szenario ergeben, das insbesondere diejenigen gefördert werden, deren Eingliederungserfolg nicht von komplexen Problemlagen, wie z.B. Überschuldung, besonders erschwert ist. Die Kommunen haben – wenn nicht der gesamte Bereich des § 16, Abs. 2 aus der ARGE herausgenommen wird - keinen Einfluss auf die Steuerung der Bundesagentur; sie zahlen, was andere buchen.

Investive Sozialpolitik –die mit dem neuen SGB XII und SGB II umgesetzt werden soll - ist notwendigerweise selektiv: da Investitionen immer zielführend sein müssen (also nicht nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden), muss sozialpolitisch entscheidbar gemacht werden, in welche gesellschaftlichen Gruppen investiert werden soll und in welche nicht. Wenn sich zukünftig der Status des Bürgers (citizenship) vor allem über dessen „Vollmitgliedschaft in vom Markt disziplinierten ... Produktionsgemeinschaften“ (Streeck 1998, S. 46) definieren soll, verwundert es nicht, wenn im Rahmen einer sich als wirtschaftsfördernd verstehenden Sozialpolitik die Gesellschaft in produktive und unproduktive Gruppen eingeteilt wird und dies dann die Entscheidungsgrundlage für die (selektiven) Investitionen ist: gefördert bzw. investiert würde dann vorrangig in produktive und potentiell (zukünftig) produktive Gruppen.

5. Ausblick: Schuldnerberatung bewegt sich oder wird bewegt

Es liegt auf der Hand, dass ein so umfassendes und grundsätzliches Programm zur Umsteuerung in der Sozialpolitik, wie es mit der Hartz-Gesetzgebung auf dem Tisch liegt, nicht ohne Folgen für die mit sozialer Schuldnerberatung befassten Dienste und Einrichtungen bleiben kann. Ich möchte abschließend einige mögliche Konsequenzen skizzieren:

- Soziale Beratungskompetenz wird im Hilfeprozess zukünftig an zwei Stellen benötigt. Zum einen als eine Leistung des Fallmanagements, zum anderen im Rahmen der flankierenden psychosozialen Integrationshilfen. Fallmanagement ist kein eindeutiger Begriff. Mit dieser Bezeichnung sind auch keine bestimmten Qualifikationen verbunden. Mit großer Wahrscheinlichkeit werden in der praktischen Umsetzung des SGB II auch und vielleicht sogar vorwiegend Personen das Fallmanagement übernehmen, die nicht aus dem Umfeld der sozialen Arbeit kommen. Eine wichtige Aufgabe des Fallmanagements ist die Steuerung des gesamten Leistungsprozesses. Dies bedeutet Kooperation mit Einrichtungen und Organisationen, die sich in Zielsetzung, Arbeitsstil usw. unterscheiden (Klein/Langnickel 2004). Für soziale Beratungsstellen dürfte sich die Zusammenarbeit besonders schwierig gestalten, wenn Fallmanager aus dem bisherigen Personal der Agenturen für Arbeit rekrutiert werden, denn dort fehlt es an fachlichen Orientierungen und Sensibilitäten für jene psychosozialen Probleme und Hilfebedürfnisse, die sich mittelbar auf die Vermittlungsfähigkeit beziehen (Evers 2003).

Fallmanager werden den Hilfebedarf festlegen und den gesamten Leistungsprozess auch und insbesondere unter Berücksichtigung von Budgetrestriktionen steuern. Für flankierende psychosoziale Angebote hat dies nicht unerhebliche Konsequenzen. Psychosoziale Beratungsdienste müssen ihre Angebote im Rahmen des SGB II zukünftig als Teil einer durch den Fallmanager definierten Gesamtleistung begreifen und ihre Angebote entsprechend ausgestalten. Sie sind Teil eines Hilfeplans, dessen Durchsetzung mit Sanktionen für die Leistungsberechtigten verbunden ist. Einen Einfluss auf den Hilfeplan dürften die Fachkräfte der Beratungsdienste aber im Regelfall nicht haben. Das Kriterium für ihre Leistung ist entsprechend nicht der von ihnen identifizierte Bedarf, sondern die vom Fallmanager gemachten Vorgaben. Diese beziehen sich auf den Leistungsumfang und auf den Personenkreis, denen unter Berücksichtigung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes Integrationsleistungen gewährt werden.

- Die freien Träger entwickeln gegenwärtig Konzepte, mit welchen Angeboten sie sich an der Leistungserstellung im Rahmen des SGB II beteiligen wollen und können. Eine Option ist die Übernahme des Fallmanagements und die Qualifizierung hierfür. Freie Träger haben Erfahrung mit Hilfeangeboten insbesondere auch für Personen mit komplexer Fallproblematik. Als Teil der sozialen Infrastruktur verfügen sie über die notwendigen Kooperationsstrukturen und müssen nicht erst noch soziale Netzwerke aufbauen. Es kann daher für die Job-Center effektiver und effizienter sein, das Fallmanagement für

Betreuungskunden mit komplexer Fallproblematik kompetenten Dritten zu überlassen (Klein/Langnickel 2004).

Für verschiedene Arbeitsfelder haben freie Träger Empfehlungen für die Zusammenarbeit von spezialisierten Beratungsdiensten mit den Job-Centern ausgearbeitet. Grundlage dieser Empfehlungen sind die fachlichen Standards des jeweiligen Arbeitsfeldes. Die Empfehlungen richten sich einerseits an die Beratungsfachkräfte, die zumindest einen Teil ihrer Arbeit zukünftig in einem anderen gesetzlichen Rahmen erbringen werden, andererseits sind sie Grundlage für Verhandlungen mit den Leistungsträgern. In Bezug auf die Beratungsarbeit wird es zu einem Bedeutungsgewinn der Motivationsarbeit kommen. Es wird in allen Arbeitsfeldern wichtiger werden, die Leistungsberechtigten an die Leistungen heranzuführen, sie zur Mitarbeit zu motivieren. Dies schützt sie vor möglichen Sanktionen. Gleichzeitig wird die Erreichung vorgegebener Ziele – und dies kann nur bei Mitwirkung gelingen – für die Leistungserbringer wichtiger, denn sie werden wahrscheinlich stärker als heute an dem quantifizierbaren Erfolg ihrer Arbeit gemessen.

Für die Zusammenarbeit mit Job-Centern werden von Freien Trägern Leistungsmodule entwickelt, die einerseits Kostentransparenz und Kalkulationssicherheit schaffen sollen, die andererseits ein Abrufen abgegrenzter Leistungseinheiten ermöglichen. Das Angebot solcher Leistungsmodule ist nur dann mit einem ganzheitlichen Hilfeanspruch vereinbar, wenn der insgesamt zu deckende Bedarf notfalls über die kommunale Daseinsvorsorge befriedigt wird. Leistungen im Rahmen des SGB II können für freie Träger nur ein Teil ihres gesamten Angebots sein. Für die nicht in der Eingliederungsvereinbarung vereinbarte Hilfe und für die Unterstützung derjenigen, die keine Leistungsansprüche auf Basis der Grundsicherung für Arbeitssuchende haben, bleibt nach wie vor die Kommune zuständig.

Die Schuldnerberatung in Deutschland – so lässt sich abschließend zusammenfassen – steht vor einer Neujustierung ihrer traditionellen Inklusionsstrategien. Sie wird damit ihre advokatorische Funktion neu bestimmen und akzentuieren müssen. Der durch die Hartz-Gesetzgebung herausgeforderte „Mentalitätswandel“ ist insofern ernst zu nehmen.