

## **Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/-innen nach § 14 SGB II**

Die "persönlichen Ansprechpartner/-innen" nach § 14 SGB II spielen eine zentrale Rolle bei der Implementation von Hartz IV. Ihre Arbeitssituation und ihre Arbeitsweisen finden jedoch in den zahlreichen Evaluationsarbeiten zum SGB II und in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion kaum Beachtung.

Wie erleben die als Arbeitsvermittler/-innen und persönliche Ansprechpartner/-innen bei SGB II-Trägern Beschäftigten ihre Arbeitssituation? Wie schätzen sie ihren Handlungsspielraum beim "Fordern" und "Fördern" der Erwerbslosen ein? Wie verstehen sie ihre Rolle? Wie üben sie die Rolle aus? Zeichnen sich Zusammenhänge zwischen der Qualifikation und beruflichen Erfahrung der persönlichen Ansprechpartner/-innen und/oder trägerspezifisch unterschiedlichen Arbeitsbedingungen einerseits und den Rollenverständnissen und dem Rollenhandeln andererseits ab? Das waren die erkenntnisleitenden Fragen einer explorativen Studie, die ich von Juli 2007 bis Februar 2008 im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt habe.

Die Erhebung erfolgte in Form von leitfadengestützten Interviews mit 28 als "persönliche Ansprechpartner/-innen" und Arbeitsvermittler/-innen beschäftigten Mitarbeiter/-innen von insgesamt acht SGB II-Trägern. Durchgeführt wurden die Interviews zwischen August und Oktober 2007.

28 Interviewpartner/-innen sind nicht "repräsentativ". Allerdings gibt die Auswertung der Interviews auch keinen Grund zu der Annahme, dass es sich bei den Interviewpartner/-innen um eine untypische Auswahl handelt. Zu breit ist das Spektrum der geäußerten Einstellungen und Ansichten. Gleichzeitig weisen die Interviews so hohe Übereinstimmung bei der Thematisierung struktureller Probleme auf, dass davon ausgegangen werden muss, dass es sich hierbei um typische und zentrale Probleme der Umsetzung des SGB II handelt.

Der vollständige 198-seitige Ergebnisbericht, der die Befunde anhand zahlreicher Interviewzitate verdeutlicht, steht unter [www.boeckler.de/pdf\\_fof/S-2007-982-4-1.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2007-982-4-1.pdf) zum kostenlosen Download zur Verfügung. Der vorliegende Beitrag bietet einen kursorischen Überblick über die Ergebnisse.

## **Arbeitsbedingungen, die im Fokus der Aufmerksamkeit der Interviewpartner/-innen standen**

### **Statistiken, Benchmarking, Controlling**

Keine andere Anforderung ist offenbar für die persönlichen Ansprechpartner/-innen so belastend wie die Statistiken, die sie führen müssen, sowie das Controlling und Benchmarking, dem diese Statistiken dienen. 23 der 28 Gesprächspartner/-innen beschrieben diese Belastung in der Regel wiederholt und an verschiedenen Stellen der Interviews in unterschiedlichen thematischen Zusammenhängen.

Das Problem oder der Problemkomplex belastet in fünffacher Hinsicht: Zum einen nehmen die diversen Statistiken einen erheblichen Teil der Arbeitszeit in Anspruch, was das Gefühl von Arbeitsüberlastung durch zu hohe Fallzahlen, das an zweiter Stelle der wahrgenommenen Belastungen steht, noch erheblich verschärft. Zum zweiten sehen sich viele Interviewpartner/-innen durch die Notwendigkeit, bestimmte Werte bei den statistischen Kennzahlen zu erreichen, zu Tätigkeiten gezwungen, die ihnen nicht oder wenig sinnvoll erscheinen. Dadurch erleben sie die Zeit für von ihnen als sinnvoll erlebte Arbeit weiter verknappt. Als

solche für die Statistik erbrachte Tätigkeiten werden der frühzeitige Abschluss formeller Eingliederungsvereinbarungen mit sämtlichen Klienten, die Durchführung schematischer Profilings, die Einhaltung einer vorgegeben Häufigkeit des Kontaktes mit allen Klienten, in einigen Fällen auch die Zuweisung von Klienten zu Maßnahmen genannt. Die Statistiken haben also im Erleben der Gesprächspartner/-innen nicht nur die Funktion, die Arbeitsabläufe und -ergebnisse quantifiziert zu erfassen, sondern einen Großteil der Arbeitsabläufe und -ergebnisse vorzugeben. Sie erfüllen in erheblichem Maß die Funktion von Arbeitsanweisungen.

Ein drittes mit den Statistiken verbundene Problem besteht für zahlreiche Gesprächspartner/-innen darin, dass ihrer Ansicht nach die Vorgesetzten die Arbeit der persönlichen Ansprechpartner/-innen nur insoweit wahrnehmen und wertschätzen, als sie sich in statistischen Kennzahlen niederschlägt. Insbesondere Intensität und Qualität der Gespräche mit den Klienten und die Suche nach im Einzelfall hilfreichen Problemlösungsversuchen werden nach ihrer Wahrnehmung nicht oder zu wenig beachtet und anerkannt.

Viertens kritisierten einige Gesprächspartner/-innen, dass die Statistiken auch in der Öffentlichkeit ein wenig realistisches Bild von Anforderungen an die Arbeit der persönlichen Ansprechpartner/-innen vermittelten. Dies gelte um so mehr, als in der Öffentlichkeit in der Regel nicht klar sei, welcher Sachverhalt hinter welchem statistischen Merkmal stünde.

Ein fünfter als problematisch angesprochener Aspekt der Statistiken ist die Konkurrenz, die zwischen den Mitarbeiter/-innen und zwischen Arbeiterteams entstünde, weil man sich anhand der Kennziffern auch gegenseitig vergleiche beziehungsweise befürchte, dass man anhand der Ziffern miteinander verglichen und bewertet würde.

### **Zu hohe Klientenzahl**

Nach den Statistiken, die zu führen sind und auf deren „Stimmigkeit“ hin zu arbeiten ist, steht die zu hohe Zahl an Klienten, also der "arbeitslosen und arbeitssuchenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen", an zweiter Stelle der von den Gesprächspartner/-innen berichteten Belastungen ihrer Arbeitssituation. 19 Interviewpartner/-innen waren entschieden der Meinung, dass die Fallzahl zu hoch sei und es ihnen nicht erlaube, die Arbeit so zu machen, wie sie es für vernünftig und notwendig halten. Diejenigen, die sich nicht durch zu hohe Fallzahlen belastet fühlten oder in dieser Frage unentschieden waren, hatten zum Interviewzeitpunkt tatsächlich eine vergleichsweise niedrige Zahl von Klienten zu betreuen beziehungsweise sahen die hohe Klientenzahl auch als Chance, "objektiv messbare Erfolge, also Eingliederung in Arbeit" vorweisen zu können.

Abgesehen von drei Ausnahmen, die wegen besonderer Zuständigkeiten als "Sofortvermittler", "Vermittler - Erster Arbeitsmarkt" oder wegen der erst sehr kurzen Beschäftigungsdauer niedrigere Fallzahlen haben, streute die Zahl der Klienten der Gesprächspartner/-innen zwischen 150 und 470, bei 18 Gesprächspartner/-innen liegt sie höher als 200.

### **Faktisch nicht erwerbsfähige Klienten**

Es sind aber nicht nur die hohen Fallzahlen als solche, die viele persönliche Ansprechpartner/-innen belasten. Etliche Gesprächspartner/-innen wiesen auch darauf hin, dass zu ihren Klienten eine nicht geringe Zahl an Menschen gehört, die zwar offiziell als erwerbsfähig gelten, faktisch jedoch nicht mehr oder - unter den gegebenen Bedingungen - nicht arbeitsfähig sind. Am häufigsten genannt wurden Klienten, die durch chronische Krankheiten in ihrer Leistungsfähigkeit so eingeschränkt sind, dass schon aus diesem Grund eine Arbeitsmarktinte-

gration nicht mehr zu erwarten ist. Außerdem sind Frauen mit betreuungsbedürftigen Kindern und ältere Frauen, die sich über Jahrzehnte als Hausfrauen definiert haben, Gruppen von Klienten, die zur Arbeitsbelastung beitragen, die aber nach der Erfahrung der persönlichen Ansprechpartner/-innen kaum Aussicht auf "Vermittlungserfolge" bieten.

### **Starker Druck durch Vorgesetzte und fehlende Anerkennung**

Nach der Häufigkeit, in der Problemkomplexe angesprochen wurden, steht das Verhalten von Vorgesetzten an dritter Stelle der Belastungen der Arbeitssituation, wobei das Verhalten von Geschäftsführungen beziehungsweise Amtsleitungen häufiger beklagt wurde als das der unmittelbar vorgesetzten Teamleiter/-innen. Kritisiert wurden nicht realisierbare und/oder unplausible Vorgaben sowie der starke Druck, die Vorgaben trotzdem zu erfüllen, das mangelnde Interesse von Vorgesetzten an der Arbeitssituation und den mit ihr verbundenen Belastungen, mangelnde Anerkennung und fehlendes Feedback sowie die mangelnde Nutzung des Sachverstandes der Mitarbeiter/-innen.

### **Prekäre und periphere Beschäftigungsverhältnisse**

Die Befristung der Beschäftigungsverhältnisse, von der 17 Gesprächspartner/-innen betroffen waren, und die damit verbundene berufliche und private Planungsunsicherheit, die fehlende Einbindung in die Personalentwicklungs- und Beförderungsstrukturen der eigentlichen Anstellungsträger Bundesagentur oder Kommune sowie die schlechte und ungleiche Bezahlung ihrer Arbeit sind arbeitsvertragliche beziehungsweise organisatorische Probleme, die ebenfalls von einer Reihe von Gesprächspartner/-innen als Belastung ihrer Arbeitssituation beschrieben wurden.

### **Arbeitsbedingungen, die seltener spontan thematisiert wurden**

#### **Einschränkungen des Handlungsspielraums**

Elf Interviewpartner/-innen äußerten sich mit dem Handlungsspielraum, den die gesetzlichen und die verwaltungsinternen Vorgaben und Vorschriften lassen, zufrieden. 17 Gesprächspartner/-innen sahen sich in ihrem Handlungsspielraum mehr oder minder stark eingeschränkt. Als einschränkend wurden wiederum vor allem der Zeitaufwand für Statistiken und andere Verwaltungsarbeiten sowie die Vorgaben zur Kontaktdichte und generellem und frühzeitigem Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen erlebt. Etliche Interviewpartner/-innen haben die Befürchtung geäußert, dass ihr Handlungsspielraum künftig eingeschränkt oder noch weiter eingeschränkt würde, weil sich Argon und Optionskommunen immer stärker den Vorgaben der Bundesagentur für Arbeit anpassen beziehungsweise die Einhaltung der durch die Statistiken vorgegebenen Standards immer stärker gefordert würde.

Zwölf Gesprächspartner/-innen beschrieben ihren Spielraum zur Gewährung beruflicher Förderleistungen als eingengt oder sehr eingengt, als sie direkt nach diesem Aspekt des Handlungsspielraums gefragt wurden. Das Angebot an beruflicher Qualifizierung für ihre Klienten fanden auf ausdrückliche diesbezügliche Nachfrage sogar 18 Gesprächspartner/-innen eingeschränkt bis schlecht.

Häufig wurde bemängelt, dass die Fortbildungsangebote auf ein enges Repertoire begrenzt sind und es schwierig oder fast nicht möglich ist, auf die berufliche Ausbildung und Erfahrung der Klienten aufbauende fachlich spezifische Fortbildungsangebote zu unterbreiten. Insbesondere, wenn der SGB II-Träger nicht in oder in der Nähe einer Großstadt angesiedelt ist, wurden wohnortnahe Weiterbildungsmöglichkeiten vermisst, die über ein inhaltlich sehr ein-

geschränktes Standardangebot hinausgehen. Beklagt wurden auch die fehlenden Möglichkeiten, Klienten, die nicht mehr ganz jung sind, dabei zu unterstützen, Schulabschlüsse oder Ausbildungen nachzuholen.

Etliche Gesprächspartner/-innen haben im Zusammenhang mit dem Thema berufliche Weiterbildung den Sachverhalt angesprochen, dass Arbeitslosengeld II-Bezieher/-innen dann am ehesten eine Chance auf fachspezifische berufliche Förderung hätten, wenn sie selbst über passende berufliche Bildungsangebote gut informiert seien und sich bei der Vertretung ihrer Interessen als hartnäckig erwiesen. Ein Grund hierfür ist die von einigen Gesprächspartner/-innen ausgedrückte Skepsis, ob berufliche Qualifizierung ihren Klienten tatsächlich den Zugang zum Arbeitsmarkt öffnet. Ein weiterer Grund liegt in den fehlenden oder unzureichenden berufskundlichen Kenntnissen der persönlichen Ansprechpartner/-innen. Einige Gesprächspartner/-innen haben den Mangel an solchen Kenntnissen von sich aus angesprochen und bedauert und ihre vergeblichen Bemühungen um eine diesbezügliche Zusatzqualifikation erwähnt.

### **Sonstige Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II**

Lediglich fünf Gesprächspartner/-innen, die alle beim selben städtischen SGB II-Träger beschäftigt sind, sahen keine Mängel der sozialen Infrastruktur, die es ihnen erschweren, ihren Klienten den Zugang zu Hilfen nach § 16 Abs. 2 zu verschaffen. Die anderen Gesprächspartner/-innen sahen überwiegend in völlig unzureichenden Kapazitäten der Schuldnerberatung und/oder der Tagesbetreuung von Kindern schwerwiegende Mängel. Angesprochen wurde in einigen Interviews auch die Situation, dass Frauen sich zwar dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen sollen, sobald die Kinder drei Jahre alt sind, dass aber die Finanzierung einer ganztägigen Betreuung der Kinder ungeklärt sei, ohne sichergestellte Betreuung der Kinder die Arbeitsuche der Frauen aber kaum Erfolgsaussichten hätte.

### **Einschätzungen des örtlichen Arbeitsmarktes:**

#### **Dominanz von Zeitarbeit**

Nach ihrer Einschätzung des örtlichen Arbeitsmarktes für ihre Klienten gefragt, gab es kaum Interviewpartner/-innen, die nicht auf die dominierende Rolle von Zeitarbeitsfirmen hinwiesen. Wobei etliche Gesprächspartner/-innen es durchaus begrüßten, dass es die Zeitarbeitsfirmen als - wenigstens zeitweilige - Arbeitgeber für ihre Klienten gibt. Ohne Zeitbeziehungsweise Leiharbeit wären nur selten "Vermittlungserfolge" zu verzeichnen. Zahlreiche Gesprächspartner/-innen äußerten aber auch Kritik an Zeitarbeit und den damit geschaffenen Erwerbsarbeitsverhältnissen: Sie erleben, dass es sich dabei oft nur um kurzfristige Arbeitsverhältnisse handelt, dass die Löhne häufig so niedrig sind, dass die Arbeitenden trotzdem noch ergänzendes Arbeitslosengeld II brauchen, und dass die Beschäftigung als Zeitarbeiter/-in in der Regel nicht in ein reguläres Arbeitsverhältnis führt.

#### **Kluft zwischen den Anforderungen der angebotenen Stellen und der Leistungsfähigkeit der Klienten**

Außer der Dominanz von Zeitarbeit thematisierten die Gesprächspartner/-innen in ihren Einschätzungen des örtlichen Arbeitsmarktes auch die wachsende Kluft zwischen den Anforderungen der angebotenen Stellen und der Leistungsfähigkeit der Klienten. Der Großteil ihrer Klienten, so führten viele Gesprächspartner/-innen aus, verfüge nicht über die geforderten Qualifikationen und/oder nicht über die nötige Mobilität, um wohnortferne Arbeitsplätze einzunehmen, und/oder nicht über die Unabhängigkeit von familiären Verpflichtungen, die es

ihnen ermöglichen, zu den gewünschten Arbeitszeiten zur Verfügung zu stehen, und/oder nicht über die geforderte körperliche und seelische Belastbarkeit. Viele Gesprächspartner/-innen zweifelten an der Erwerbsfähigkeit eines mehr oder minder großen Teils ihrer Klient/-inn/-en.

### **Maßnahmen als Ersatzinstrumente des Forderns, schillernde Funktion von Ein-Euro-Jobs**

Auf dem regulären Arbeitsmarkt sind nach Darstellung der Gesprächspartner/-innen die meisten Menschen, die Arbeitslosengeld II beziehen, also kaum nachgefragt. Selbst der boomenden Leiharbeitsmarkt nimmt nur einen Teil von ihnen, und das in der Regel nur vorübergehend und zu nicht existenzsichernden Löhnen auf. Die Möglichkeit, von den ALG II-Bezieher/-innen Erwerbsarbeit zu fordern, ist also wegen der Bedingungen des Arbeitsmarktes sehr eingeschränkt. Ersatzweise wird von den Erwerbslosen die Übernahme von Ein-Euro-Jobs und die Teilnahme an "Maßnahmen" gefordert. Obwohl es sich bei Maßnahmen programmatisch um Instrumente des "Förderns" handelt, machen viele Beschreibungen, wie die Teilnahme an Maßnahmen zustande kommt, deutlich, dass es sich in der Wirklichkeit häufig um Instrumente des Forderns handeln dürfte.

Auch Ein-Euro-Jobs werden als Instrumente des Forderns eingesetzt, häufig jedoch auch als Möglichkeit gesehen, den Klienten in soweit zu helfen, dass die Mehraufwandsentschädigung deren finanzielle Notlage wenigstens vorübergehend etwas lindert.

### **Eingliederungsvereinbarungen als lästige Routine und Sanktionsgrundlage**

Eingliederungsvereinbarungen sind für die meisten Gesprächspartner/-innen eine lästige Pflicht, die sie erfüllen, weil es vorgeschrieben ist und "controlled" wird. Der Eindruck, dass es sich bei diesen "Vereinbarungen" um das Ergebnis eines eingehenden Austausch- und Beratungsprozesses zwischen Klient/-in und persönlichem Ansprechpartner/persönlicher Ansprechpartnerin handelt, wurde in keinem Interview vermittelt. Das ist auch schon deshalb kaum möglich, weil bis auf die Mitarbeiter/-innen eines Trägers alle anderen persönlichen Ansprechpartner/-innen berichteten, dass sie eine Eingliederungsvereinbarung nicht nur mit allen zu "aktivierenden" Klienten abschließen müssen, sondern, dass dies auch möglichst rasch nach Antragstellung zu geschehen hat.

Zehn Gesprächspartner/-innen waren der Meinung, Eingliederungsvereinbarungen seien nur in bestimmten Situationen sinnvoll, zum Beispiel, wenn es um die Teilnahme an kostspieligen Maßnahmen ginge, sechs Gesprächspartner/-innen haben grundlegende Zweifel am Instrument Eingliederungsvereinbarung geäußert. Sie beanstandeten, dass die Eingliederungsvereinbarungen hauptsächlich oder ausschließlich getroffen würden, um eine Sanktionsgrundlage zu haben und dass die Klienten nicht in der Rolle gleichberechtigter Partner seien.

### **Beziehungen zu den Fachkolleg/-innen: Keine Auseinandersetzung und keine Verständigung über Ziele und Methoden der Arbeit**

19 Gesprächspartner/-innen beurteilten ihre Beziehungen zu den Fachkolleg/-inn/-en, also zu den anderen persönlichen Ansprechpartner/-innen, als gut. Hierbei wurde jedoch meistens betont, dass es um die Kolleginnen und Kollegen im eigenen Team ginge, während man mit den Kollegen aus anderen Teams kaum zu tun habe.

Sieben Interviewpartner/-innen wiesen auf problematische Aspekte der Beziehungen zu den Fachkolleg/-innen hin, zwei beurteilten die Beziehungen als geradezu schlecht. Bemängelt

wurden der fehlende fachliche Austausch und das Fehlen verbindlicher Qualitätskriterien für die Arbeit. Auch von den 19 Gesprächspartner/-inne/-n, die das Klima unter den Fachkolleg/-inn/-en und die Zusammenarbeit zumindest im eigenen Team als gut beurteilten, begründete niemand die Zufriedenheit damit, dass es einen eingehenden fachlichen Austausch und ein daraus hervorgehendes gemeinsames Problemverständnis gäbe. Die Zufriedenheit scheint darauf zu gründen, dass man freundlich zueinander ist, sich nicht zu nahe tritt und sich gegenseitig dann mit Rat und Information zu Seite steht, wenn man im Einzelfall bezüglich der Rechtslage oder anderer Vorschriften unsicher ist.

Neben der fehlenden Verständigung über die Arbeitsweisen belasten auch Konkurrenzgefühle und Konkurrenzverhalten sowie das Erleben von Ungleichbehandlung die kollegialen Beziehungen. Nicht nur ständige Kennzahlen-Vergleiche, das Nebeneinander befristeter und unbefristeter Arbeitsverträge und unterschiedliche Entlohnungen wegen der Änderung des Tarifsystems fördern Konkurrenz und Eifersucht. Auch der Umstand, dass es mit Bundesagentur und Kommunen zwei verschiedene Anstellungsträger und dadurch unterschiedliche Entlohnung, unterschiedliche Organisationskulturen sowie die Konkurrenz zwischen Geschäftsführungs-Mitgliedern gibt, fördern einerseits das Gefühl von Ungleichbehandlung und andererseits Abgrenzungsbemühungen zwischen den Mitarbeiter/-inne/-n.

### **Beziehungen zu den Kolleg/-inn/-en von der Leistungsabteilung: Schlechter Informationsfluss und Vermeidung von "Grenzübertritten"**

Wesentlich häufiger als die Beziehungen zu den Fachkolleg/-inn/-en wurden die Beziehungen zu den Kolleg/-inn/-en, die für die Leistungssachbearbeitung zuständig sind, als problematisch beurteilt. Hierbei fällt auf, dass die Zusammenarbeit um so eher eine Chance hat, als gut beurteilt zu werden, wenn die persönlichen Ansprechpartner/-innen und die Leistungssachbearbeiter/-innen derselben Organisationseinheit zugeordnet sind. Es ist hauptsächlich der mangelhafte Informationsfluss, der die Zusammenarbeit und damit auch die kollegialen Beziehungen stört. Und der Kommunikationsfluss hat eben um so höhere Hürden zu überwinden, wenn beide Arbeitsbereiche in unterschiedlichen Abteilungen mit je eigener Hierarchie organisiert sind, zumal mit einer solchen Organisationsform regelmäßig auch eine größere räumliche Entfernung verbunden ist.

Der schlechte Informationsfluss belastet nicht zuletzt deswegen, weil Fragen und Probleme der Gewährung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in den Gesprächen zwischen persönlichen Ansprechpartner/-inne/-n und ihren Klienten durchaus eine Rolle spielen, auch wenn die persönlichen Ansprechpartner/-innen dies in der Regel gerne vermeiden würden. Aber für die Lebenssituation der Klienten sind solche Fragen oft von herausragender Bedeutung, und die persönlichen Ansprechpartner/-innen sind meist leichter erreichbar als die Leistungssachbearbeiter/-innen. Einige Gesprächspartner/-innen haben jedoch darauf hingewiesen, dass sie zu leistungsrechtlichen Fragen keine Auskünfte geben dürfen: Entweder gibt es ein explizites diesbezügliches Verbot, oder die persönlichen Ansprechpartner/-innen spüren, dass mit den organisatorischen Grenzen auch die eigenen Kompetenzgrenzen festgelegt und Konflikte mit der Leistungssachbearbeitung zu vermeiden sind. Das Versprechen der "Hilfe aus einer Hand" ist in der Praxis konterkariert.

### **Geringe Belastung durch das Verhalten von Klienten**

Durch das Verhalten von Klienten fühlen sich die weitaus meisten Gesprächspartner/-innen, jedenfalls ihren eigenen Angaben nach, nur manchmal oder sehr selten belastet. Auch diejenigen, die sich häufiger belastet fühlen, schilderten die Bedeutung dieser Belastung als

nachrangig im Verhältnis zu anderen Belastungen. Ärger lösen am ehesten Verhaltensweisen von Klienten aus, mit denen diese in der Wahrnehmung der persönlichen Ansprechpartner/-innen ihren Arbeitsunwilligkeit demonstrieren oder zumindest ihren Unwillen, mit dem/der persönlichen Ansprechpartner/-in zu kooperieren, zum Ausdruck bringen. Auch verbal-aggressives Verhalten von Klienten wurde von einigen Gesprächspartner/-innen als Belastung genannt.

### **Weitgehende Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen bei den verschiedenen SGB II-Trägern**

Hinsichtlich der meisten und für die Gesprächspartner/-innen besonders bedeutsamen Aspekte der Arbeitsbedingungen ergab die Auswertung der Interviews, dass sich die SGB II-Träger kaum voneinander unterscheiden, dass aber unterschiedliche Mitarbeiter/-innen desselben Trägers offenbar gleichen Bedingungen unterschiedliche Relevanz zumessen und sie in unterschiedlichem Maße und/oder aus unterschiedlichen Gründen als belastend oder nicht belastend erleben. Die Unterschiede in den sozialpolitischen Einstellungen und beruflichen Orientierungen der persönlichen Ansprechpartner/-innen tragen zu den Unterschieden in der Wahrnehmung der Arbeitsbedingungen offenbar viel stärker bei als objektive Unterschiede zwischen den Arbeitsbedingungen.

### **Rollenverständnisse**

Die unterschiedlichen beruflichen Handlungsorientierungen bilden sich in den vor dem Hintergrund der vermuteten Erwartungen der Vorgesetzten formulierten eigenen Ansprüche an die Arbeit, in der Einschätzung der eigenen Kompetenz und Kompetenzlücken sowie der Einschätzungen zu Situation und Motiven der Klienten ab.

Als wesentliches Kennzeichen des tatsächlichen Rollenhandelns kann die zwischen den persönlichen Ansprechpartner/-innen sehr stark streuende Quote der Sanktionen nach § 31 SGB II betrachtet werden. Die diesbezüglichen Zahlen waren den Gesprächspartner/-innen präsent, und sie gaben hierüber sehr freimütig und mit der Überzeugung, sachgerecht zu handeln, Auskunft.

### **Divergenzen zwischen den Erwartungen der Vorgesetzten und den eigenen Ansprüchen an die Arbeit**

Wie bereits beim Thema "Statistiken, Benchmarking, Controlling" erörtert, gingen die meisten Interviewpartner/-innen davon aus, dass ihre Vorgesetzten vor allem von ihnen erwarten, dass die Statistik "stimmt". "Stimmig", so wurde regelmäßig erläutert, sei die Statistik dann, wenn alle abgefragten Kennzahlen regelmäßig erfasst würden und wenn die Auswertung der erfassten Kennzahlen zeige, dass die Vorgaben erfüllt seien und man bei den Kennzahlen, zu denen es keine eindeutigen Vorgaben gibt, im Vergleich mit anderen SGB II-Trägern keine "schlechteren" Zahlen vorzuweisen habe. Zu den eindeutigen Vorgaben gehört bei den meisten Trägern eine bestimmte so genannte Kontaktdichte, also eine vorgegebene Häufigkeit, mit der die "zu aktivierenden" Klienten ins Amt bestellt werden oder zumindest mit ihnen telefoniert wird, der möglichst rasche Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung mit allen "zu aktivierenden" Klienten sowie die Order, dass kein unter-25-Jähriger "unversorgt" sein dürfe. "Versorgt" sind die unter 25-Jährigen hauptsächlich dadurch, dass sie "Maßnahmen" oder Ein-Euro-Jobs zugewiesen sind.

Neun Interviewpartner/-innen, von denen zwei an erster Stelle die Statistiken als Erwartung ihrer Vorgesetzten genannt haben, gehen davon aus, dass die Behörden- und Teamleiter/-

innen auch oder vor allem Vermittlung erwarten. Dabei ist mit "Vermittlung" keineswegs nur oder vornehmlich die Vermittlung in reguläre Beschäftigungsverhältnisse gemeint, auch die Zuweisung zu Ein-Euro-Jobs zählt als Vermittlung.

Je vier Gesprächspartner/-innen nahmen an, dass es zu den vordringlichen Erwartungen der Vorgesetzten an die Arbeit der persönlichen Ansprechpartner/-innen gehöre, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften - gleichgültig auf welchem Wege - reduziert wird beziehungsweise dass "Geld gespart" wird, indem die "Passivleistungen verringert" werden. In den Zusammenhang der Reduktion von Passivleistungen gehört auch die Erwartung, die Zahl der Neuanträge durch Abschreckung zu senken. Diese Erwartung wurde von drei Gesprächspartner/-innen/-n, die für je verschiedene Träger arbeiten, kritisiert.

Etwa 20 Gesprächspartner/-innen sahen mehr oder minder starke Unterschiede zwischen den von ihnen wahrgenommenen vordringlichen Erwartungen ihrer Vorgesetzten und den Prioritäten, die sie selbst gern für ihre Arbeit setzten würden. Allerdings blieben die Aussagen zu den eigenen Zielen und Ansprüchen durchweg deutlich kürzer und verschwommener als die Feststellungen zu den kritisierten Erwartungen der Vorgesetzten. Die meisten sagten, sie würden gern eine "persönliche Betreuung" oder eine "qualitative Betreuung" oder eine "gute Beratung" leisten können und kontrastieren diesen Anspruch mit der Erfüllung in Kennzahlen gefasster so genannter Standards.

### **Einschätzung der eigenen Kompetenz und Fortbildungswünsche**

Während 12 der 14 männlichen Gesprächspartner sich sehr gut oder gut für die Arbeit als persönliche Ansprechpartner qualifiziert fühlten, gilt dies nur für neun der 14 Interviewpartnerinnen. Vermutlich wäre der Unterschied in der Selbsteinschätzung der eigenen Kompetenz zwischen den Geschlechtern noch stärker, wenn die Ausbildungsarten gleichmäßiger verteilt wären. Zu den 16 Gesprächspartner/-innen mit (sozial-)pädagogischer Ausbildung gehören zehn Frauen und sechs Männer. Von den acht Männern ohne (sozial-)pädagogische Ausbildung fanden sieben ihre Qualifikation für die Arbeit sehr gut oder gut. Von den vier Frauen ohne eine solche Ausbildung beurteilte eine ihre Qualifikation für die Arbeit als lediglich befriedigend, zwei beurteilten sie als schlecht. Persönliche Ansprechpartnerinnen sind also deutlich häufiger als ihre männlichen Kollegen der Ansicht, dass die Arbeit eine sozialpädagogische Qualifikation erfordert.

Auch wenn drei Viertel der Gesprächspartner/-innen sich für die Arbeit als persönliche Ansprechpartner/-innen sehr gut oder gut qualifiziert fühlten, haben 20 den Wunsch nach größeren oder kleineren Fortbildungen geäußert. Darunter waren auch 14 derjenigen, die sich gut oder sehr gut gerüstet fühlen. Als Themen der gewünschten Fortbildungen wurden am häufigsten unterschiedliche Rechtsgebiete genannt, dem folgte Berufs- und Wirtschaftskunde mit fünf Nennungen, Fallmanagement mit vier Nennungen, Beratung und Gesprächsführung mit vier beziehungsweise drei Nennungen.

### **Wahrnehmung der Klienten**

Kaum ein/e Gesprächspartner/-in hat das im SGB II implizierte Axiom infrage gestellt, dass "erwerbsfähige Hilfebedürftige" nicht nur der Hilfe zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes bedürfen, sondern auch der amtlichen Unterstützung "zur Eingliederung in Arbeit" oder doch zumindest der amtlichen Kontrolle ihrer Arbeitsbereitschaft. Wenn Klient/-inn/-en den Kontakt zum/zur persönlichen Ansprechpartner/-in meiden oder nur erkennbar widerwillig pflegen, gilt dies regelmäßig als Hinweis auf mangelnde Erwerbsarbeitsbereitschaft oder doch zumindest

als nicht zu dulden mangelnde "Kooperationsbereitschaft". Die Möglichkeit, dass Arbeitssuchende keiner amtlichen Hilfe zu ihrer "Eingliederung" bedürfen oder die realen Hilfsangebote nicht nützlich, vielleicht sogar eher hinderlich finden, wurde lediglich in einem Interview in Betracht gezogen.

Angesichts dessen, wie häufig sich die Interviewpartner/-innen in der Darstellung ihrer eigenen Perspektive kritisch zu "Maßnahmen" geäußert haben, die sie sinnlos finden, die sie füllen müssen, weil sie "eingekauft" wurden und/oder damit die Statistik "stimmt", oder davon gesprochen haben, dass sie häufig Klienten nur einladen, damit die vorgeschriebene "Kontaktdichte" eingehalten wird, oder von unpassenden Stellenangeboten berichteten, die ihren Klienten von den so genannten Arbeitgeberservices in den Jobcentern geschickt werden, ist es erstaunlich, dass die Wirkung solcher Maßnahmen, Einladungen und Vermittlungsvorschläge auf die "Kooperationsbereitschaft" der Klienten offenbar kaum reflektiert wird.

Abgesehen davon, dass es fast allen Gesprächspartner/-innen anscheinend recht schwer fällt, zwischen der Arbeitsbereitschaft von Menschen und ihrer Bereitschaft, an den im SGB II vorgesehenen "Leistungen zur Eingliederung" "mitzuwirken", zu differenzieren, sehen sie im Übrigen ihre Klienten, genauer: deren Lebenssituation, Probleme, Motive und Verhalten, sehr unterschiedlich. Dies brachten sie besonders deutlich in ihren Schätzungen zum Anteil ihrer Klienten, der nicht erwerbstätig sein will, und in ihren Vermutungen zu den Gründen für die Arbeitsunwilligkeit dieser Klienten zum Ausdruck. Die Angaben zum vermuteten Anteil "arbeitsunwilliger" Klienten streuen zwischen „fünf bis zehn Leute“ (bei einer Klientenzahl von 352) und „60 bis 80 Prozent“.

So unterschiedlich wie die Vermutungen zur Zahl der Klienten, die keine Erwerbsarbeit (mehr) anstreben, so vielfältig sind die Überlegungen zur Motivation dieser Klienten. Das Spektrum der vermuteten Gründe reicht von den auch an dieser Stelle thematisierten gesundheitlichen Problemen der Klienten oder die Inanspruchnahme durch betreuungsbedürftige Kinder über Resignation, "Sich-eingerichtet-haben" in der Arbeitslosigkeit, mangelndes Selbstvertrauen und Angst, an Erwerbsarbeitsplätzen zu versagen, hohe Schulden, Schwarzarbeit und überhöhte Ansprüche an Erwerbsarbeit bis zu Faulheit oder Bequemlichkeit. Problematisch ist nicht die Vielfalt der vermuteten Gründe. Sie entspricht vermutlich der Vielfalt der tatsächlichen Lebens- und momentanen Motivationslagen der Bezieher/-innen von ALG II. Problematisch ist vielmehr, wie extrem unterschiedlich die Schätzungen zum Anteil ihrer Klienten sind, für die einzelne Motive zutreffen. Diese Spannweite macht deutlich, wie sehr die persönlichen Ansprechpartner/-innen in der Ausübung ihrer Rolle auf "Alltagstheorien" zurückgreifen können und müssen, weil es vielen von ihnen an sozialwissenschaftlich fundiertem Wissen über die Situation ihrer Klienten fehlt.

### **Sanktionen**

Entsprechend stark unterscheiden sich die Einstellungen zu Sanktionen und die Intensität, in der die Interviewpartner/-innen von § 31 SGB II Gebrauch machen.

Einige wenige Gesprächspartner/-innen waren der Meinung, dass die Sanktionsmöglichkeiten zu schwach und die Sanktionsverfahren zu umständlich seien. Im Kontrast dazu äußerten einige andere Gesprächspartner/-innen starke Zweifel an der Zweckmäßigkeit und/oder der Zulässigkeit von Sanktionen.

Zwischen den beiden Polen standen etwa sieben Interviewpartner/-innen, die die Bestimmungen des § 31 SGB II sinnvoll und notwendig fanden und keine Skrupel formuliert haben,

davon Gebrauch zu machen, sowie etwa elf Interviewpartner/-innen, die sich offenbar größere Mühe geben, Sanktionen zu vermeiden, aber doch auch betonten, dass sie in manchen Fällen notwendig seien, "um den Klienten die Rahmenbedingungen aufzuzeigen".

Einzelne Interviewpartner/-innen haben auch darauf hingewiesen, dass eben die Anwendung von Sanktionen den Aufbau und die Pflege von Beziehungen untergrabe, dass die Kommunikation zwischen Klient und persönlichem Ansprechpartner gestört würde und sanktionierte Klienten den Kontakt zur Behörde vollends abbrechen. Einige Gesprächspartner/-innen rechtfertigten solche Art der Beendigung des Leistungsbezugs damit, dass ein Klient, der nach Sanktion kein ALG II mehr beantragt, damit den Beweis angetreten habe, dass er schwarz arbeite.

Entsprechend der Unterschiedlichkeit der Einstellungen zu § 31 SGB II streuten die Angaben der Gesprächspartner/-innen zur Zahl der Sanktionen, die sie in den drei Monaten vor dem Interviewzeitpunkt veranlasst haben, sehr stark. Wenn man die angegebene Zahl der Sanktionen auf die angegebene Zahl der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bezieht, beträgt das Minimum der so errechneten Sanktionsquoten 0,43 Prozent, das Maximum beträgt 22,5 Prozent.

Die starke Streuung in der Häufigkeit, mit der sanktioniert wird, macht deutlich, dass diese Häufigkeit nichts mit der Häufigkeit zu tun hat, mit der Klienten ihre "Mitwirkungspflichten" tatsächlich ohne "wichtigen Grund für ... (ihr) Verhalten" (§ 31 SGB II) verletzen. Denn die Annahme, dass die Klienten der Gesprächspartner/-innen zu derart unterschiedlich hohen Anteilen aus "mitwirkungsunwilligen" Personen bestünden, wäre völlig unplausibel. Vielmehr begründen die Ausführungen der Gesprächspartner/-innen die Vermutung, dass die persönlichen Ansprechpartner/-innen ihren Klienten zum einen sehr unterschiedliche Mitwirkungspflichten aufbürden und dass sie sich zum anderen stark darin unterscheiden, was sie als "wichtige Gründe" für unterlassene "Mitwirkung" akzeptieren.

Das Nicht-Erscheinen zu anberaumten Terminen beim/bei der persönlichen Ansprechpartner/-in ist der am häufigsten genannte Sanktionsgrund. Die 18 Gesprächspartner/-innen, die diesen Grund genannt haben, haben in der Regel auch angegeben, dass sie am häufigsten wegen Terminversäumnissen sanktionierten. An zweiter Stelle steht mit 14 Nennungen der Nicht-Antritt oder Abbruch von Maßnahmen. Dem folgt mit jeweils acht Nennungen der Nicht-Antritt oder Abbruch von Ein-Euro-Jobs sowie die Nicht-Bewerbung auf "Vermittlungsvorschläge", die entweder von den persönlichen Ansprechpartner/-inne/-n selbst oder - häufiger - von den so genannten Arbeitgeberservices in der Behörde verschickt wurden. Als "Vermittlungsvorschläge" gelten auch die Aufforderungen, sich für einen Ein-Euro-Job zu bewerben.

Jeweils drei Nennungen entfielen auf die Sanktionsgründe "Verstöße gegen die Eingliederungsvereinbarung / fehlende Eigenbemühungen", "kein Arbeitsantritt" sowie "verhaltensbedingte Kündigung".

ALG-II-Bezieher/-innen werden offenbar ganz überwiegend dafür bestraft, dass sie sich der Arbeitsverwaltung und deren "Maßnahmen" nicht zur Verfügung stellen, kaum dafür, dass sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stünden.

Etliche Gesprächspartner/-innen haben beim Thema Sanktionen auf ihren Ermessensspielraum hingewiesen und Zufriedenheit darüber geäußert, dass sie diesen Spielraum haben.

Selten wurde dieser Spielraum als Willkür, der die Klienten unterliegen, wenigstens ansatzweise problematisiert.

Andererseits sehen sich einige Gesprächspartner/-innen unter dem Druck, nicht zu wenig zu sanktionieren. Auffallend ist, dass zehn der 14 Gesprächspartner/-innen, deren Sanktionsquoten über 5 Prozent liegen, mit befristeten Arbeitsverträgen arbeiten. Diejenigen, die nicht so stark sanktionieren, sind je zur Hälfte befristet beziehungsweise unbefristet beschäftigt. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Unsicherheit von Arbeitsverhältnissen die Wahrscheinlichkeit erhöht, sich dem Druck zu Sanktionen zu beugen. Die Sanktionsquoten unterscheiden sich aber auch auffallend danach, wo die Gesprächspartner/-innen vor ihrer Tätigkeit als persönlichen Ansprechpartner/-innen gearbeitet haben. Die Sanktionsquoten von sechs der sieben Gesprächspartner/-innen, die zuvor in der kommunalen Sozialverwaltung gearbeitet haben, liegen unter drei Prozent. Von den Gesprächspartner/-innen, die aus anderen Arbeitsbereichen kommen, haben zwei Drittel beziehungsweise drei Viertel Sanktionsquoten, die - zum größeren Teil deutlich - über fünf Prozent liegen.

### **Fazit zu den Rollenverständnissen**

Zwei Gesprächspartner haben sich in den Interviews als entschiedene "Forderer" profiliert. Die Konsistenz ihres Rollenverständnisses verdankt sich ihrem unkritischen Blick auf den Arbeitsmarkt und ihrer ebenso unbekümmerten Einschätzung der Klienten. Deren Arbeitslosigkeit erklären sie sich im Wesentlichen damit, dass sie nicht arbeiten wollen, weil sie entweder ohnehin schwarz arbeiten oder durch das Arbeitslosengeld II gut versorgt seien oder eben zu bequem, um zu arbeiten.

Es gibt auf der anderen Seite des Spektrums einige Gesprächspartner/-innen, deren Sanktionsquoten niedrig sind, die den Arbeitsmarkt skeptisch einschätzen und die sich offenbar bemühen, die Perspektiven, Probleme und Wünsche ihrer Klienten wahrzunehmen. Man könnte geneigt sein, diese persönlichen Ansprechpartner/-innen als "Förderer" zu bezeichnen, wenn ihre Ausführungen zu ihren Möglichkeiten des Förderns nicht ebenso karg geblieben wären wie die der anderen Gesprächspartner/-innen.

Bei den meisten Gesprächspartner/-innen war ein konsistentes Rollenverständnis für mich nicht erkennbar. Das Rollenverständnis fast aller Gesprächspartner/-innen erwies sich als ebenso diffus wie die Aufgabe, vor die sie sich gestellt sehen. Ihr gesetzlicher Auftrag ist in § 14 SGB II äußerst knapp, um nicht zu sagen unkenntlich formuliert. Sie sollen "erwerbsfähige Hilfebedürftige umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit" unterstützen. Konkretisiert wird der Auftrag auch durch die Vorgaben der SGB II-Träger kaum, und er geht zum anderen an der von fast allen persönlichen Ansprechpartner/-innen erlebten Realität des Arbeitsmarktes und der Klienten vorbei.

Zwar haben einige Gesprächspartner/-innen erläutert, dass ihre Arbeit zu einem erheblichen Teil aus "Sozialarbeit" bestünde, indem sie sich beratend um soziale und/oder psychische Probleme von Klienten kümmerten, um die sich sonst niemand kümmere. Sie haben aber selbst Zweifel geäußert, ob solche vielleicht der sozialen Integration der Betroffenen dienende Arbeit sinnvoll im Jobcenter angesiedelt ist, und sie haben deutlich gemacht, dass sie mit diesem Teil ihrer Arbeit nicht die an sie gerichteten Erwartungen erfüllen und dafür Anerkennung finden.

Die Vorgaben der SGB II-Träger tragen nichts zur Klärung des Integrationsbegriffes und zur Klärung der Mittel, mit denen Integration bewirkt werden soll, bei. Die Vorgaben bestehen

nach eindringlicher Darstellung fast aller Gesprächspartner/-innen in der Hauptsache in Kennzahlen, die erreicht werden sollen. Die Bedeutung der Kennzahlen wird zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter/-innen nicht vermittelt und schon gar nicht diskutiert. Aus den Ausführungen der Gesprächspartner/-innen wird deutlich, dass sie sich überwiegend redlich bemühen, die Kennzahlen zu erreichen. Sie beschrieben, in welchem hohem Maß sie "Profiling" durchführen, Eingliederungsvereinbarungen abschließen, zu Maßnahmen und Ein-Euro-Jobs zuweisen, um quantitative Vorgaben zu erfüllen. Als Hilfestellung zur Entscheidung der Frage, warum und wie sie mit den Klienten interagieren sollen, erleben die Gesprächspartner/-innen die in Form von Kennzahlen vermittelten Vorgaben nicht.

Wie sehr die SGB II-Träger offenbar davon ausgehen, zu erreichende Kennzahlen an die Stelle prozess- und zielbezogener fachlicher Anforderungen an ihre als persönliche Ansprechpartner/-innen beschäftigten Mitarbeiter/-innen setzen zu können, wird schon an den völlig unterschiedlichen Qualifikationen und beruflichen Erfahrungen der persönlichen Ansprechpartner/-innen deutlich, sowie daran, dass es kaum tätigkeitspezifische Weiterqualifikation, schon gar keine verbindlichen, gibt. Die Arbeit der persönlichen Ansprechpartner/-innen ist im Verständnis der SGB II-Träger offenbar Hilfsarbeit, die keiner spezifischen Aus- oder Weiterbildung bedarf.

Zur Entwicklung eines konsistenten Rollenverständnisses fehlt den persönlichen Ansprechpartner/-innen aber nicht nur ein aus Sachproblemen entwickeltes Anforderungsprofil für ihre Arbeit, an dem sie die eigenen Ziele und Fähigkeiten messen und damit entscheiden können, ob sie sich für die Arbeit geeignet halten. Es fehlt ebenso der fachliche Austausch und die fachliche Auseinandersetzung untereinander und mit der Fachwissenschaft über Ziele, Probleme, Verfahren und Qualitätsmaßstäbe der Arbeit. Für die fachliche Auseinandersetzung gibt es kaum Foren, weder in Form von Fachzeitschriften noch in Form von Fachveranstaltungen. Gegenwärtig haben die persönlichen Ansprechpartner/-innen zwar große Freiheit zur Rolleninterpretation, aber kein Gegenüber, an dessen Ansichten sie ihre eigenen "arbeiten", also reflektieren, modifizieren oder vertiefen könnten. Die Klienten sind hierfür in einer zu untergeordneten und abhängigen Position, und die Vorgesetzten verstecken sich hinter Kennzahlen, über deren Bedeutung sie keine Diskussion zulassen. So bedeutet die Freiheit entweder fortwährende Unsicherheit oder sie wird zur blanken Anmaßung und Machtausübung gegenüber den Bezieher/-innen von Arbeitslosengeld II genützt.

**Dieser Beitrag ist im *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge*, 88. Jahrgang, Heft 7/2008, S. 294-300 veröffentlicht.**