

Anne Ames

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

Den "persönlichen Ansprechpartner/innen" nach § 14 SGB II wies der Gesetzgeber eine zentrale Rolle bei der Umsetzung von Hartz IV zu. Ihre Arbeitssituation und ihre Arbeitsweisen finden jedoch in den zahlreichen Evaluationsarbeiten zum SGB II sowie in der arbeitsmarkt- und in der sozialpolitischen Diskussion kaum Beachtung.

Mein Beitrag bezieht sich im Wesentlichen auf einige Ergebnisse einer explorativen Studie, die ich von Juli 2007 bis Februar 2008 im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt habe. Der vollständige Ergebnisbericht steht im Internet unter www.boeckler.de/pdf_fof/S-2007-982-4-1.pdf zum Download zur Verfügung. Die Erhebung erfolgte durch umfangreiche leitfadengestützte Intensivinterviews mit 28 als „persönlichen Ansprechpartner/innen“ beschäftigten Mitarbeiter/innen acht verschiedener SGB II-Träger in Baden-Württemberg, Hessen und Bayern. Die Interviews fanden zwischen August und Oktober 2007 statt. Auch wenn der Kontakt zu den Interviewpartner/innen zu einem kleinen Teil über die Geschäftsführer von SGB II-Trägern zustande kam, war die Teilnahme doch in allen Fällen strikt freiwillig.

Jobcenter als neuer ASD?

Die Funktionen der persönlichen Ansprechpartner/innen sind in § 4 SGB II bestimmt, in dem die Leistungsarten aufgeführt sind, die auf der Grundlage des Gesetzes erbracht werden. An erster Stelle werden „Dienstleistungen, insbesondere durch Information, Beratung und umfassende Unterstützung durch einen persönlichen Ansprechpartner mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit“ genannt. Darüber hinaus heißt es in § 14 SGB II: "Die Träger der Leistungen nach diesem Buch unterstützen erwerbsfähige Hilfebedürftige umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit. Die Agentur für Arbeit soll einen persönlichen Ansprechpartner für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bestimmen."

higen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden benennen. ..." Überschneidungen der Zuständigkeit der persönlichen Ansprechpartner/innen mit den traditionellen Zuständigkeiten der Allgemeinen Sozialen Dienste und der Jugendhilfe werden im zweiten Absatz von § 16 SGB II, der die zu erbringenden Eingliederungsleistungen näher bestimmt, besonders augenfällig. Denn "über die in Absatz 1 genannten Leistungen hinaus", bei denen es sich um typische arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Leistungen handelt, „können weitere Leistungen erbracht werden, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind. Dazu gehören insbesondere die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen, die Schuldnerberatung, die psychosoziale Betreuung, die Suchtberatung.“ Hiermit empfiehlt der Gesetzgeber die Arbeitsverwaltung quasi als Freund und Helfer von der Wiege bis zur Bahre. Und es bleibt die Frage, welche Bedeutung den Allgemeinen Sozialen Dienste im Hinblick auf Erwerbslose und Erwerbsarme und ihre Familien, die doch bisher einen beträchtlichen Anteil ihrer Klientel stellten, bleibt.

Die Zuständigkeitsverschiebung entspricht dem sozialpolitischen Perspektivenwechsel, der das Sozialgesetzbuch II insgesamt prägt. Die sozialpolitische Aufgabe ist nicht mehr soziale Integration, zu deren Erzielung Integration in Erwerbsarbeit ein wichtiges Mittel sein kann. Als sozialpolitisches Ziel gilt "Eingliederung in Arbeit", zu deren Erreichung Aspekte sozialer Integration bestenfalls Hilfsmittel sind. Von der Frage, für welchen Anteil der Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II „Eingliederung in Arbeit“ angesichts der Aufnahmekapazität und der Selektionsmechanismen des Arbeitsmarktes realistisch ist, blieb und bleibt die Setzung dieses Ziels unbeirrt.

„Bedient“ wird vor allem die Statistik

Darüber hinaus stehen die berufliche Qualifikation vieler persönlicher Ansprechpartner/innen und ihre Arbeitsbedingungen in offenkundigem Widerspruch zu der sozialarbeiterisch anmutenden Formulierung ihrer Aufgabe. Zwölf der 28 Interviewpartner/innen verfügen über eine berufliche Qualifikation, die nicht einmal entfernt Berührung zur Sozialarbeit hat: Sie sind Kaufleute, Verwaltungsfachleute oder haben eine handwerklich-technische Ausbildung. Sechs Interviewpartner/innen hatten vor ihrer Tätigkeit beim SGB II-Träger in der Privatwirtschaft gearbeitet, fünf waren bei der

Bundesagentur für Arbeit beschäftigt. Die anderen hatten als ehemalige Mitarbeiter/innen von Sozialämtern oder Beschäftigungsträgern eher bereits Kontakt zu der Gruppe von Menschen, die sie nun „fordern und fördern“ sollen. Die Zusatzqualifikationen, an denen die Interviewpartner/innen zu Beginn oder während der weiteren Dauer ihrer Beschäftigung als persönliche Ansprechpartner/innen teilnehmen konnten, waren ganz überwiegend sehr kurz und beinhalteten größtenteils die Regelungen des SGB II, kaum dagegen Methoden sozialer Arbeit oder gar die Vermittlung sozialwissenschaftlicher Kenntnisse über die psychosozialen Probleme von Erwerbslosen.

Zu den Arbeitsbedingungen, die einem sozialarbeiterischen Auftrag widersprechen, gehören zunächst die sehr hohen Fallzahlen, die eine äußerst schematische Fallbearbeitung aufdrängen. 25 der 28 Interviewpartner/innen hatten mehr als 150 „erwerbsfähige Hilfebedürftige“ zu betreuen oder besser: zu verwalten; darunter waren zwölf Interviewpartner/innen, die mehr als 250 Klienten hatten.

Noch stärker als die Belastung durch zu hohe Fallzahlen haben die persönlichen Ansprechpartner/innen selbst in den Interviews die Belastung durch die Statistiken, die sie führen müssen, sowie das Benchmarking und Controlling, dem die Statistiken dienen, hervorgehoben. Die Ausführungen der Interviewpartner/innen machten deutlich, dass das Führen der Statistiken ihnen in fünffacher Hinsicht zu schaffen macht:

Zum einen nehmen die diversen Statistiken einen erheblichen Teil der Arbeitszeit in Anspruch, was das Gefühl von Arbeitsüberlastung durch zu hohe Fallzahlen noch erheblich verschärft. Zum zweiten haben viele Interviewpartner/innen den Eindruck, dass die Notwendigkeit, die Statistik „zu bedienen“ auch in starkem Ausmaß die Arbeitsinhalte festlegt, also zu Tätigkeiten zwingt, die ihnen nicht oder wenig sinnvoll erscheinen und die die Zeit für die „eigentliche“ Arbeit weiter verknappen. Als solche von der Statistik erzwungenen Tätigkeiten wurden der frühzeitige Abschluss formeller Eingliederungsvereinbarungen mit sämtlichen Klienten, die Durchführung schematischer Profilings, die Einhaltung einer vorgegebenen „Kontaktdichte“, 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

fe und -ergebnisse vorzugeben. Sie erfüllen in erheblichem Maß die Funktion von Arbeitsanweisungen.

Das dritte mit Statistiken verbundene Problem, das eng mit dem zweiten zusammenhängt, besteht darin, dass zahlreiche Gesprächspartner/innen den Eindruck haben, ihre Arbeit würde von den Vorgesetzten, insbesondere Amtsleitungen oder Geschäftsführungen nur insoweit wahrgenommen und wertgeschätzt, als sie sich in statistischen Kennzahlen niederschlägt. Die Intensität der Gespräche mit den Klienten und die Suche nach im Einzelfall hilfreichen Problemlösungsversuchen würden nicht oder viel zu wenig beachtet und nicht anerkannt. Viertens hätten aber nicht nur die Vorgesetzten wegen der Dominanz der Statistiken ein wenig realistisches Bild von der Arbeit der persönlichen Ansprechpartner, sondern auch die Öffentlichkeit.

Ein fünfter als problematisch angesprochener Aspekt der Statistiken ist die Konkurrenz, die zwischen den Mitarbeiter/innen und zwischen Mitarbeiterteams entstünde. Anhand der Kennziffern vergleiche man sich auch gegenseitig oder man befürchte, dass man anhand der Ziffern miteinander verglichen und bewertet würde, auch wenn man selbst die in den Statistiken implizierten Bewertungskriterien als Maßstab für die Qualität der eigenen Arbeit gar nicht akzeptiert.

Inkonsistente und stark divergierende Rollenverständnisse

Das Thema „Statistiken, Benchmarking, Controlling“ kam in den meisten Interviews wiederholt und in unterschiedlichen Gesprächszusammenhängen zur Sprache. Besonders häufig beantworteten die Gesprächspartner/innen die Frage nach den von ihnen vermuteten vordringlichen Erwartungen ihrer Vorgesetzten damit, dass die Statistik "stimmen" müsse. Die Vorgabe von „Kennzahlen“, die zu erfüllen sind, ohne dass diskutiert und konkretisiert würde, wofür die „Kennzahlen“ kennzeichnend sind, soll die Formulierung prozess- und zielbezogener fachlicher Anforderungen offenbar ersetzen. Zur Klärung des diffusen Integrationsbegriffes des SGB II tragen solche Vorgaben nichts bei, und sie beantworten die Frage nicht, mit welchen Mitteln Integration bewirkt oder unterstützt werden soll. Die persönlichen Ansprechpartner/innen suchen ihre je eigene Antwort, und dies nicht selten in rüden Alltagstheorien, oder sie umgehen die Frage nach Ziel und Mittel ihrer Arbeit ebenso, wie ihre Vorgesetzten

dies tun. Ein konsistentes Rollenverständnis war für mich bei kaum einem/einer Interviewpartner/-in erkennbar, - schon gar kein wenigstens in den Grundzügen von allen geteiltes Rollenverständnis. Die persönlichen Ansprechpartner/innen erleben sich als „Einzelkämpfer“. Ein fachlicher Austausch findet bislang sowohl unter den Kolleg/innen als auch mit den Vorgesetzten als auch mit der Fachwissenschaft kaum statt. So haben die persönlichen Ansprechpartner/innen zwar große Freiheit zur Rolleninterpretation, aber kein Gegenüber, an dessen Ansprüchen sie die eigenen Ansichten abarbeiten könnten. Die Klienten sind in einer zu abhängigen und untergeordneten Position, um als Partner der Aushandlung von Situations- und Rollendefinitionen fungieren zu können.

Eine konkrete und für die Menschen, die auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind, unter Umständen besonders bedrohliche Auswirkung der Freiheit zur Rolleninterpretation und der Definitionsmacht sei zum Schluss dieses Beitrags wenigstens noch erwähnt: Die persönlichen Ansprechpartner/innen unterscheiden sich sehr in den Einstellungen zu Sanktionen und wohl auch in der Erzeugung von Sanktionsanlässen durch die Auferlegung von Mitwirkungspflichten, die Klienten überfordern. Die Häufigkeit, mit der die Interviewpartner/innen von § 31 SGB II Gebrauch machen, streut enorm. Wenn man die angegebene Zahl der in den drei Monaten vor dem Interview veranlassten Sanktionen auf die angegebene Zahl der Klienten bezieht, beträgt das Minimum der so errechneten Sanktionsquoten 0,43 Prozent, das Maximum beträgt 22,5 Prozent.

Zwar haben einige Interviewpartner/innen darauf hingewiesen, dass sie sich unter einem gewissen Druck fühlen, nicht „zu wenig“ zu sanktionieren, weil die SGB II-Träger auch hinsichtlich dieser „Kennzahl“ miteinander verglichen würden. Aber die Bereitschaft, diese Vorgabe zu erfüllen, divergiert in besonderem Maße: Während die einen das Soll weit übererfüllen, möchten andere es vermeiden, dem Vertrauen der Hilfebedürftigen in ihre Ansprechpartner/innen den Boden zu entziehen.