

Fachkräfte in der Normenfalle: von widersprüchlichen Anrufungen und deren Bearbeitung im SGB II

Kolbe, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kolbe, C. (2012). Fachkräfte in der Normenfalle: von widersprüchlichen Anrufungen und deren Bearbeitung im SGB II. *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 32(125), 71–85. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-437681>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Christian Kolbe

Fachkräfte in der Normenfalle

Von widersprüchlichen Anrufungen und deren Bearbeitung im SGB II

Interaktionen zu steuern erweist sich als eine Aporie. Dies zeigen sowohl theoretische Arbeiten als auch empirische Befunde. Im Handlungsfeld der Arbeits- und Beschäftigungsförderung wird darauf in einer ganz spezifischen Weise seitens der zentralen Akteure reagiert. Statt die fehlende Steuerbarkeit zu berücksichtigen und von instrumentellen Eingriffen abzusehen, werden in immer neuer und immer differenzierterer Weise Steuerungsinstrumente entwickelt, die den Versuch unternehmen, massiv in den Prozess der Beratung der Akteure an der „front line“ einzugreifen. Der Artikel handelt beispielhaft davon, wie diese Versuche aussehen, welche teilweise widersprüchlichen normativen Setzungen damit verbunden sind und wie sich daraus für die Fachkräfte systematisch Scheiterns- und Überforderungssituationen ergeben.

Die Frage guter Praxis ist im SGB II – wie anderswo auch – eng damit verknüpft, zentrale, teilweise widersprüchliche, formale wie inhaltliche Ziele des Gesetzes angemessen umzusetzen. Von Beginn seiner Umsetzung an bildeten sich trotz ähnlicher Stoßrichtung der Akteure (Reduzierung von materiellen Leistungen durch Integration in wie auch immer gestaltete Arbeitsverhältnisse) konkurrierende Fraktionen mit je verschiedenen Perspektiven und Strategien. Neben der erheblichen Resonanz in den Medien steht das Handlungsfeld auch intern unter vielseitiger Dauerbeobachtung. Arbeitsagenturen und kommunale Sozialhilfeträger wissen genau, wie die Grundsicherung für Arbeitssuchende am besten verwirklicht werden kann, ob als hoch arbeitsteiliger Prozess im Kundenzentrum der Zukunft (KuZ) seitens der Arbeitsagentur propagiert oder als integrierte Hilfe aus einer Hand im Zuge von Reformen der Praxis in den Sozialämtern. Mit- oder gegeneinander sind Agenturen und Sozialhilfeträger jedoch seit 2005 aufgefordert, Beschäftigungspolitik nach einem veränderten

sozialpolitischen Muster lokal zu implementieren, und zwar nicht mehr parallel für verschiedene Personenkreise, sondern in enger Kooperation für diejenigen, die vorher Sozial- oder Arbeitslosenhilfe bezogen haben und als erwerbsfähig gelten.

Im Wissen um die notwendige Legitimierung der Arbeit am und im Sozialstaat unter veränderten Vorzeichen wurde ein umfangreiches Forschungsprogramm vor dem Hintergrund der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (BMAS 2002) aufgelegt. Bereits im Gesetz verankert wurde einem Evaluationsteam die Frage danach gestellt, welcher der vom Gesetz vorgesehenen möglichen Organisationstypen – also die Arbeitsgemeinschaft oder ARGE/gE, die zugelassene kommunale Trägerschaft oder die getrennte Aufgabenwahrnehmung – aus Sicht des Gesetzgebers geeignet ist, die zentralen Ziele des Gesetzes zu realisieren. Dass dies erstens angesichts der Ambiguität der Zielsetzung, zweitens aufgrund divergierender Organisationskulturen und nicht zuletzt drittens wegen der verschiedenen an den Fallbearbeitungen beteiligten Fachkräfte mit je unterschiedlich geprägtem Professionswissen ein Problem werden könnte, wurde im Verlauf seitens der zentralen Akteure (BMAS, BA) nicht etwa reflexiv bearbeitet. Vielmehr entstand – und besteht fort – ein Ringen um die Definitionsmacht des richtigen Weges. Besonders engagiert beteiligt ist und war die Bundesagentur für Arbeit, die einen möglichst umfassenden Steuerungsapparat entwickelt und damit versucht, drohendem Steuerungsverlust zu begegnen. Dies lässt sich von der Struktur der Jobcenter über die inner- und interorganisatorischen Abläufe bis in die Mess- und Steuerbarkeitsphantasien der Interaktionen hinein verfolgen. Von letzteren handelt dieser Beitrag.

Dem programmatischen Anspruch des Förderns und Forderns im Gesetz Rechnung tragend, hat der Gesetzgeber die persönliche Hilfe als wesentliches Mittel prominent im Gesetz verankert. Die Figur des Persönlichen Ansprechpartners steht im § 14 SGB II dafür, dass die Aktivierung der Leistungsempfänger unmittelbar in der pädagogischen face to face Situation sozialer Dienstleistung zu realisieren ist. Als erstgenannte Förderleistung im Gesetz soll die persönliche Hilfe den entscheidenden Beitrag zur Arbeitsmarktintegration leisten. Durch diese Neujustierung richtet sich der Fokus in der Bearbeitung auf das Verhältnis zwischen den Fachkräften und der „Kundschaft“ in den Jobcentern und auch besonders darauf, welche Interaktionen zwischen ihnen stattfinden. Beratung wird in der jüngsten Beratungskonzeption (Rübner, Sprengard 2012) der Bundesagentur für Arbeit als ihr „Kerngeschäft“ bezeichnet. Durch diese Verschiebung des Schwerpunkts stellt das Handlungsfeld Beschäftigungsförderung ein klassisches Beispiel dafür dar, wie aus einem sozialpolitischen Konflikt ein soziales Problem

und damit eine an der Person zu bearbeitende Herausforderung gemacht wird. Bekannt ist dieses Muster als „Pädagogisierung“.

Die Unmöglichkeit, Interaktionen zu steuern und was passiert, wenn es doch versucht wird

Inzwischen wurden dieser Prozess und darin das neu gestaltete Verhältnis zwischen „Integrationsfachkraft“ und „Kunde“, auf unterschiedliche Weisen untersucht, sei es als Politik beratende Evaluation im Auftrag des BMAS zur Vorbereitung und Legitimierung politischer Entscheidungen, sei es in durchaus kritischer Absicht in einer Reihe von durch das Institut der Bundesagentur für Arbeit (IAB) ausgeschriebenen Projekten. Den Ergebnissen vieler der Studien ist gemeinsam, dass sich, geprägt durch die gesetzliche Situation und die Eingriffe der Organisationen, eine neue „Aushandlungsordnung“ in den Jobcentern etabliert. Die Interaktionen selbst jedoch sind, und dies zeigt sich auch als Ergebnis unterhalb der programmatischen Leitlinie, von einer Vielfalt an lokalen und professionellen Deutungsangeboten und Handlungsleitbildern durchzogen.

Insbesondere die Lektüre verschiedener Schriften des symbolischen Interaktionismus hilft weiter, sich die Eigenlogiken und -dynamiken der persönlichen Hilfe im SGB II zu vergegenwärtigen und die empirischen Befunde zu verstehen. Auch mit der Systemtheorie, so zeigen Reis und Schulze-Böing, kann auf die Nichtbeherrschbarkeit des Prozesses im Zusammenhang mit der Implementierung von Komponenten des Neuen Steuerungsmodells hingewiesen werden, dessen prominenter und etwas renitenter Enkel sicher die Reform zu „Modernen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ist.¹ Soziale Systeme erweisen sich als zu komplex und sind nach einem eigenen Code geregelt „der nach außen nie vollständig transparent zu machen ist“ (Reis, Schulze-Böing 2000: 19). Demzufolge werden Steuerungseingriffe immer jeweils „umgedeutet“, „unterlaufen“ und schließlich „in der ‚Mikropolitik‘ von Organisationen zerrieben“ (ebd.). Direkte Steuerung erscheint den Autoren daher ungeeignet, um Organisationen zu verändern. Vielmehr schlagen sie einen „Prozess der formellen und informellen Aushandlung zwischen füreinander teilautonomen Systemen [vor, und nicht einen, C.K.] instrumentelle[n] Eingriff“ (ebd., 20)

1 Nicht dass es anderswo nicht auch diese Varianten gäbe, aber sowohl bezogen auf die Versuche der Entbürokratisierung als auch bezogen auf den inner- wie interorganisatorischen Hierarchieabbau, hat man es bei der Bundesbehörde offenbar mit einem besonders harten Brocken zu tun.

Für die Untersuchung der Interaktionsform „Beratung“ durch einen persönlichen Ansprechpartner erscheint die interaktionistische Perspektive besonders geeignet, da das interaktionistische Handlungsmodell nicht nur von Kontingenz ausgeht, sondern die eigenwillige Emergenz in der Situation (hier der Beratung) in den Vordergrund der Theorie und eines daran orientierten Forschungsprogramms stellt. Die Arbeiten Goffmans machen besonders für den Kontext totaler Institutionen bzw. Situationen (u.a. Goffman 1973) deutlich, dass Interaktionen selbst in vermeintlich hermetisch kontrollierten und organisierten Situationen eigene Deutungs- und Handlungsmuster hervorbringen. Die Akteure in totalen Institutionen entwickeln verschiedene Formen der Anpassung an die an sie gerichteten Anforderungen, sei es, indem sie „auf kooperative Art und Weise eine verlangte Tätigkeit für eine Organisation leiste[n]“ [primäre Anpassung] (ebd.: 185), oder in denen die Person in „einer Organisation unerlaubte Mittel anwendet oder unerlaubte Ziele verfolgt, oder beides tut, um auf diese Weise die Erwartungen dessen, was er tun sollte und folglich was er sein sollte, zu umgehen“ (ebd.) [sekundäre Anpassung]. In der Summe sind Interaktionen konturiert durch eine (Interaktions-)Ordnung und demzufolge Orte von Aushandlungen, die sich einer hermetischen Steuerungslogik weitgehend entziehen (können).

Dieses Verhältnis von Unüberschaubarkeit und Konturiertheit durch die „Interaktionsordnung“ (Goffman 1994) von Situationen in behördlichen Beratungszusammenhängen wurde, bezogen auf die Einführung von Aktivierungsprogrammen US-amerikanischer (Sozial-)behörden seit Mitte der 1990er Jahre systematisch empirisch untersucht. Zwei soziologische Ansätze dienen dabei als theoretische Referenzen.² Der US-amerikanische Soziologe Michael Lipsky betont in seiner Arbeit (1980) die Handlungsautonomie der Professionellen u.a. angesichts der fehlenden Evaluierbarkeit und Prüfung ihres Verhaltens. Dies gilt in besonderer Weise für den Fall, wenn von Seiten der Organisation keine eindeutigen Festlegungen, Zielsetzungen und Verfahrensstandards formuliert wurden.³ Lipsky ist mit seinen Arbeiten einer der Akteure in der sozialwissenschaftlichen

2 Untersuchungen zu Instanzen sozialer Kontrolle (Peters, Cremer-Schäfer 1975, Kunstreich 1975), die sich auf die Frage nach Drifts bei der Umsetzung institutioneller Programme in der Sozialen Arbeit bezogen, spielen im Zusammenhang mit Forschungen zum „aktivierenden Sozialstaat“ gegenwärtig eine untergeordnete Rolle (siehe dazu Cremer-Schäfer 2012).

3 Dies gilt in besonderer Weise in Umbruch- bzw. Reformsituationen, in denen organisatorische Pfade gebrochen und noch nicht durch neue Routinen adäquat ersetzt werden konnten (siehe dazu Beyer 2005). Nimmt man die Geschichte des SGB II bis heute, so konnten sich bislang auf keiner Ebene des Prozesses Routinen ausbilden.

Diskussion in den USA, der durch die Bedeutung der „street level bureaucracy“ den Fokus schon früh auf die Untersuchung der Ebene der Interaktionen gelenkt hat und in der Erforschung der Implementierung der Aktivierungsprogramme zentraler Bezugspunkt vor allem in der US-amerikanischen Forschung geworden ist. So beförderte die Arbeit eine rege sozialwissenschaftliche Diskussion über den Charakter von Dienstleistungen in öffentlichen Behörden auf der operativen Ebene („front line“). Dass diese Unterschiedlichkeit der Interaktionen zwischen Klienten und Professionellen gleichwohl nicht beliebig ist, sondern vielseitig einträchtigt, umkämpft und ausgehandelt stattfindet, geht ergänzend zu Lipsky für die US-amerikanische Diskussion zentral auf Yeheskel Hasenfeld zurück. Wesentliches Element seiner Dienstleistungstheorie ist die Verknüpfung der Ebenen der konkreten Leistungsprozesse mit den organisationalen Anlagen der jeweiligen institutionellen Arrangements. Hasenfeld verweist dabei auf die Wechselwirkung sozialer Dienstleistungen. Einerseits unterliegen diese Dienstleistungen moralischen Prämissen und gesellschaftlichen Leitbildern, andererseits wirken sie auf die internen Strukturen und Prozesse von Organisationen ein (Hasenfeld 1983: 147). Dienstleistungstechnologien bezeichnet er als „Set von institutionalisierten Interaktionen, die darauf abzielen, die physischen, psychologischen, sozialen und kulturellen Eigenschaften von Menschen zu verändern“ (ebd.: 111). Bei der Analyse der „Dienstleistungstechnologien“ unterscheidet er nach deren Merkmalen und Funktionen und nimmt keine normativen Setzungen vor. Statt zu definieren, was als Dienstleistung gilt und was nicht, entwickelt Hasenfeld ein analytisches Modell dafür, nach welchen Dimensionen sich Dienstleistungen in wohlfahrtsstaatlichen Arrangements unterscheiden (können): Sei es als vorwiegend versorgende Dienstleistung, deren Schwerpunkt darauf liegt, basale Ressourcen zur Verfügung zu stellen (*people sustaining technology*), oder als *people processing technology*, die darauf abzielt, eine Infrastruktur zu schaffen, d.h. den individuellen Status der Person zu verbessern und gesellschaftliche Zugangsmöglichkeiten zu eröffnen, oder schließlich als Formen der unmittelbaren Verhaltenskorrektur, die die Eigenschaften von Personen durch Erziehung und Disziplinierung zu verändern sucht (*people changing technology*).

Die These Lipskys von der machtvollen und unkontrollierten Position der Professionellen in Behörden und die von Hasenfeld beschriebene Unterscheidung verschiedener Technologieformen von Dienstleistungen haben die gesamte empirische Forschung im Gefolge der Implementierung von Reformprogrammen in der Wohlfahrtspolitik in den USA inspiriert (vgl. u.a. Brodtkin 1997; Lurie 2006; Ricchucci 2005). Auch in Deutschland wurden, nach langen Jahren der Bedeutungslosigkeit behördlicher Arbeit an der „front line“ als Untersuchungsgegenstand

(BMFG 1985; Bartelheimer 2003), in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des SGB II Studien in Auftrag gegeben, in denen die Arbeit der Fallmanager und der Arbeitsvermittler verstärkt unter Beobachtung genommen wurde. Verschiedene Untersuchungen (Baethge-Kinsky u.a. 2007; Hielscher, Ochs 2009; ISR, infas, WZB 2008; Kolbe, Reis 2008) konnten zeigen, dass die Dienstleistungen wohl von der Fülle an Standardisierungen mit gestaltet wurden, unterhalb davon eine durchgesteuerte Fallbearbeitung jedoch nur selten zu beobachten war. Im Hasenfeldschen Modell ließen sich vielmehr vorwiegend *people changing technologies* beobachten, in denen arbeitsmarktzentriert unmittelbar erzieherisch auf Verhaltenskorrektur hin „beraten“ wurde, oder aber die Bearbeitung des Falls sich auf primär versorgend-verwaltende Dienstleistungen beschränkte (Hasenfeld würde es wohl *people sustaining* nennen). Beeinträchtigt wurden die Interaktionen dabei sowohl von dem Professionswissen und den Routinen der Fachkräfte als auch von den Herkunftsorganisationen, die verschiedene Wohlfahrtskulturen oder „moral practices“ (Hasenfeld 2000) in den Prozess einbringen – aus dem BSHG stärker versorgend, aus den örtlichen Arbeitsagenturen stärker arbeitsmarktzentriert.

Und es geht doch – allem Wissen um notwendiges Nichtwissen zum Trotz

Dies alles hindert die Akteure im Handlungsfeld, und dies auch vor dem Hintergrund von nunmehr sieben Jahren beobachteter Praxis im Feld, nicht daran, auf vielseitige Weise instrumentell-steuernd zu agieren und die Eingriffe mit höchst unterschiedlichen Botschaften zu versehen. Diese reichen gleichzeitig von dem Generieren von Messgrößen bis hin zu Anleitungen für fachliche Begutachtungen und erweisen sich in ihrer Gemengelage auf mehreren Ebenen als eine „Normenfalle“.

Für die Ausgestaltung der Dienstleistung der Arbeitsvermittlung oder des Fallmanagements im SGB II wurden durch den Gesetzgeber keine eindeutigen Vorgaben gemacht. Ein Drehbuch für die Figur des Persönlichen Ansprechpartners/Fallmanagers existierte demnach nicht von vornherein programmatisch, sondern muss(te) ausgehandelt werden. Um diese Leerstelle zu füllen und persönliche Hilfe zu organisieren, bedienen sich die zentralen, zur Umsetzung des Gesetzes angehaltenen Akteure (BMAS und BA) vielfältiger Mittel.⁴ Für die konkrete

⁴ Auch wenn durch die statistischen Anforderungen und inzwischen auch die gemeinsame Zielplanung auch diejenigen Kommunen teilweise in die Standardisierung der Verfahren eingebunden sind, die die Umsetzung in Eigenregie bewältigen

Leistungserbringung nutzt die Bundesbehörde ihre hoheitlichen Zugriffsmöglichkeiten dazu, bundesweite Standards für operative Beratungsprozesse zu setzen. Besonders relevant für die konkrete Fallarbeit sind dabei neben den übergreifenden Regelungen über Ziele, standardisierte Arbeitsabläufe, den Personaleinsatz und den Einkauf von Maßnahmen⁵ vor allem die Einführung des Instruments der Eingliederungsvereinbarung sowie verschiedene Kundensegmentierungsverfahren. Beides wird computerflankiert von einer bundeseinheitlichen Computersoftware (VERBIS), die einen standardisierten Rahmen für den Beratungsprozess vorgibt.

Die den Prozessvorgaben zugrunde liegenden Umsetzungsanweisungen werden ausgehend von Zielvereinbarungen in Fachlichen Hinweisen, Arbeitshilfen, Handlungsempfehlungen und Geschäftsanweisungen u. v. m. in die Organisation kommuniziert, werden mit Mindeststandards hinterlegt und dienen der Prozesssteuerung. Sie folgen den verschiedenen Logiken der Organisation, in dem sie versuchen, die persönliche Hilfe bis herunter zu konkreten Interaktionen auszugestalten und diese Vorgaben aus ihrer Rolle als Bundesbehörde flächendeckend zu implementieren. Diese Formate⁶ sind nicht einer bestimmten Logik verpflichtet, setzen jedoch Schwerpunkte für die Justierung der Interaktionsarbeit:

- Die Mindeststandards der Bearbeitung, die zu erfüllen sind, zielen u.a. auf die Einhaltung zeitlicher Vorgaben, in denen Beratungen zu erfolgen haben, Verträge zu schließen (Eingliederungsvereinbarungen) und Klassifizierungen (Zuweisung zu Kundengruppen) vorzunehmen sind. Dadurch können messbare Daten generiert werden, mit denen die Arbeit der Behörden dokumentiert und legitimiert werden kann und auf denen im besten Fall die effiziente Planung von Maßnahmen ruht.
- Arbeitshilfen sind darüber hinaus rechtliche Normen hinterlegt, die auf die Arbeitssicherheit und Rechtmäßigkeit der Verfahren ausgerichtet sind.⁷
- Die Geschwindigkeit ebenso wie die thematische Engführung und die Standardisierung von Planungsverfahren vernachlässigen notwendig die Berücksichtigung der Bedürfnisinterpretation durch die Kunden. Diese nimmt Zeit in Anspruch und bedarf einer ergebnisoffenen Perspektive, um gemeinsam

(Optionskommunen), beziehen sich die konkreten Interventionen vorrangig auf die Fachkräfte in den gemeinsamen Einrichtungen (ehemals: Arbeitsgemeinschaften).

⁵ Siehe eine ausführliche Analyse ausgewählter Regelungsmuster in Kolbe 2011a, 91ff.

⁶ Die nachfolgende Charakterisierung der Instrumente kann lediglich cursorisch auf die vorrangigen Normenschwerpunkte verweisen.

⁷ Die Widersprüche bei den Sozialgerichten haben dazu geführt, dass auf die Rechtsfolgenbelehrung besonderes Augenmerk gelegt wurde.

Aushandlungen zu beginnen, in Koproduktion einzutreten und überhaupt Gelegenheit zu geben, Lebenssituationen zu verstehen. Genau darauf zielen die Fachkonzepte und Leitfäden, die gemeinsam mit Fachleuten in Arbeitsgruppen entwickelt und für die Praxis nutzbar gemacht werden sollen. Ob im Fachkonzept zum „beschäftigungsorientierten Fallmanagement“ oder dem Leitfaden „Interaktion zur Integration“ oder zuletzt des „Beratungskonzepts (BEKo)“, immer werden die Dilemmata vor dem Hintergrund sozialarbeiterischer Normen bearbeitet, die einen Zwangskontext einerseits und eine Beratung ohne adäquates Angebot andererseits aufwerfen. Die Papiere zeigen, was ein Mindestmaß an offener Aushandlung im Kontext des SGB II sein sollte, um den Ansprüchen einer individuellen Bedürfnisorientierung gerecht zu werden.

Eingliederungsvereinbarung – Standardinstrument und/oder Ergebnis sorgfältiger Aushandlung

Die Eingliederungsvereinbarung wird in § 15 SGB II prominent als Förderinstrument zur vertraglichen Festlegung von Zielen und Rechten und Pflichten genannt, die auf der Basis einer zuvor erfolgten Integrationsplanung erfolgen soll.

Beispielhaft möchte ich für das Instrument der Eingliederungsvereinbarung drei ausgewählte Textformate skizzieren und die darin angelegten normativen Vorstellungen guter Praxis analysieren. Zur Konkretisierung der Umsetzung des Gesetzes informiert die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit über die aktuellen Richtlinien. Im Fall der beiden ersten Texte (E-Mail-Info und Fachliche Hinweise) handelt es sich um so genannte Weisungen. Sie dienen der Formulierung von Anwendungsregeln. Im Fall einer Überschneidung sind sie dem Gesetz untergeordnet. Falls weitere Details zu klären sind, sind diese mit den Fachkräften vor Ort zu erörtern.

- Mit der E-Mail-Info SGB II vom 07.08.2008 wird das Verfahren der Nachhaltung operativer Mindeststandards in Form von Informationen (aber der Bedeutung von Weisungen) durch den Vorstandsbereich (VG – Vorstand Grundsicherung) an die Regionaldirektionen und die lokalen Arbeitsagenturen konkretisiert. Sie dienen der Arbeitsagentur und der Regionaldirektion als Bewertungsmaßstab der Durchführung und im Fall der Nichteinhaltung als Ausgangspunkt von Auskunft und Rechenschaft der ARGen. (E-Mail-Info 2008: 2) Unter dem Punkt 1.2 „Eingliederungsvereinbarung“ werden die Standards für den Einsatz des Instruments für den Fall des Zugangs der verschiedenen Kundenkreise formuliert (ebd.: 3). Zugangsstandards gelten

als erfüllt, wenn mit 90% der zu Beratenden innerhalb von drei [Hervorhebung im Original; C.K.] bzw. acht Wochen, je nach Kundengruppe⁸, eine Eingliederungsvereinbarung (auch als Verwaltungsakt ohne gemeinsame Unterschrift) abgeschlossen wurde. Für diejenigen, die schon länger im Hilfebezug sind, soll eine Bestandsquote von 80% zeitlich gültiger Eingliederungsvereinbarungen (längstens 6 Monate Laufzeit) erreicht werden. Hier werden die Anforderungen dahingehend präzisiert, dass sie „qualitativ einwandfrei“ und „individuell“ ausgerichtet sein sollen. Auch wenn in besonderer Weise auf die formalen Datenerhebungs- bzw. Dokumentationsanforderungen verwiesen wird, findet sich also ein Hinweis darauf, dass dies individuell ausgerichtet stattfinden soll. Im Anschluss werden Hilfsmittel zur Vervollständigung der Daten aufgeführt. Dazu sollen Suchläufe in der Computeranwendung VERBIS und zusätzliche Verfahren zur Pflege der Datenqualität eingesetzt werden. Die vorrangig zu erfüllenden Normen richten sich im Wesentlichen nach der Frage der Geschwindigkeit, mit der Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen werden müssen und nach der Quantität bzw. Vollständigkeit der Vertragsabschlüsse.

- Die Fachlichen Hinweise zur Eingliederungsvereinbarung (Fachliche Hinweise zu § 15 SGB II – Weisung vom 20. Mai 2011) setzen darüber hinaus weitere Standards zur fachlichen Umsetzung im Umgang mit dem Instrument. Vorwiegend konkretisiert der Text in seinem Allgemeinen Teil, was die Autoren als „Erzeugung von Verbindlichkeit“ (Fachliche Hinweise 2011: 1) und „Konkretisierung des Sozialrechtsverhältnisses“ (ebd.) verstehen. Außer der umfassenden Darstellung des rechtlichen Rahmens, der Rechtsfolgen und der Schadensersatzregelungen und damit vorwiegend der Bestimmung der rechtlichen Normen liefert der Text präzisere Hinweise dafür, was die Grundlage des Vertrags und das Verhältnis der Vertragspartner zueinander ausmachen soll. Es soll auf Basis einer gemeinsamen Aushandlung eine „sorgfältige Standortbestimmung“ erfolgen. Die Inhalte sollen „ausgewogen“ (ebd.: 5) „individuell“, „eindeutig“ und begründet sein. Liegt der Schwerpunkt also insgesamt in den fachlichen Hinweisen darauf, Rechtmäßigkeit und Arbeitssicherheit zu gewährleisten, werden zumindest Spuren des Charakters von Beratung und Vorstellungen von einem transparenten und

⁸ Mit unter 25jährigen nach drei Wochen und mit über 25jährigen nach acht Wochen. Die Regelung gilt für alle Personen, die nicht in einer der davon ausgenommenen Gruppen (insbes. nach § 10 SGB II Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern usw.) angehören.

gerechten Vertragswerk im Text hinterlassen. Ko-Produktion wird als zwingende Grundlage gesetzt.

Bedeutet „Normerfüllung“ in der E-Mail-Info, Abschlüsse von Eingliederungsvereinbarungen fristgerecht (drei bzw. acht Wochen) und flächendeckend mit dem Kunden möglichst vollständig (90 bzw. 80%) abzuschließen, sollen Eingliederungsvereinbarungen nach Maßgabe der fachlichen Hinweise rechtssicher und verbindlich sein. Zudem müssen sie Bestandteil des Gesamtkonzepts von Beratung sein, d.h. es müssen genaue Kenntnisse über die Kundschaft existieren („sorgfältige Standortbestimmung“) und sie sollen „gemeinsam erarbeitet werden“. Mit Referenz auf dienstleistungstheoretische Ansätze wird damit, obgleich es sich um eine Zwangskontext handelt, auf beteiligende Formen gesetzt, um erfolgreich arbeiten zu können.

– Wie sich diese Dienstleistung ausgestaltet, ist u.a. Gegenstand des „praxisorientierten Leitfadens zur Beratung im SGB II“ (Interaktion zur Integration [IzI] 2007). Der Leitfaden ist gespickt mit Merksätzen und Tipps für eine gelingende Gesprächsführung und verweist im Vorwort auf die neue und große Herausforderung von Beratung (vgl. IzI 2007: 3). „Ziel des Leitfadens ist es, die Beratungskompetenz zu verbessern“ (ebd.). Dazu ist es angesichts des heterogenen Personenkreises notwendig, die individuelle Lebenssituation der Kunden zu berücksichtigen, denn: „Eine qualifizierte und an den Bedürfnissen der Kunden ausgerichtete Beratungstätigkeit unterstützt maßgeblich eine aktivierende Integrationsstrategie unter dem Leitsatz des Förderns und Forderns“ (ebd.). Von Beginn an wird im Kapitel zu Eingliederungsvereinbarungen (ebd.: 123ff.) auf inhaltliche Dilemmata und auf innerorganisatorische Ressourcen hingewiesen, die sich mit dem Instrument ergeben (können). Bezogen auf die zeitlichen Mindeststandards in Verbindung mit den notwendigen Vorarbeiten im Beratungsprozess vor Abschluss des Vertrages verweisen die Autoren gleich zu Beginn des Kapitels auf mögliche Kollisionen. „Hier können die Forderungen nach individueller und hoher qualitativer Ausgestaltung der Eingliederungsvereinbarung und die Rahmenbedingungen für die Mitarbeiter vor Ort kollidieren. Der Aufbau des notwendigen Vertrauensverhältnisses erfordert häufig mehrere Kontakte über einen längeren Zeitraum, der jeweilige Betreuungsschlüssel zählt ebenfalls zu den beeinflussenden Faktoren“ (ebd.: 123f.). Abweichend zu den zeitlichen Vorgaben wird auf notwendige „zeitaufwändige Klärungsprozesse“, auf „Bedenkzeit für den Kunden“ (ebd.: 127) hingewiesen. Wesentlich gerade für die Einführung dieses Instruments für die weitere Gewährleistung eines kooperativen Arbeitsbündnisses (ebd.: 36) ist eine

transparente und nachvollziehbare Darstellung der Rolle der persönlichen Ansprechpartnerin im Prozess. Denn: „Bisher [in der Erstberatung, dem Profiling, dem Assessment; Ergänzung C.K.] ist die persönliche Ansprechpartnerin als Beraterin aufgetreten, deren Aufgabe es ist, den Kunden zu unterstützen und zu fördern. Nun findet zwangsläufig ein Rollenwechsel hin zu der Übernahme ordnungspolitischer Aufgaben statt, [...]“ (ebd.: 133). Als „Reaktionsmöglichkeiten“ auf diesen konflikthaften „Dauerspagat“ der persönlichen Ansprechpartner verweisen die Autoren in diesem wie in den anderen Kapiteln darauf, durch vielfältige Gesprächsführungstechniken Prozesse plausibel zu machen (Diskrepanz offen machen, spiegeln u. v. m.) und damit ggf. die Fallbearbeitung zu verlangsamen. „Nehmen sie sich die Zeit, die der Kunde braucht, um wirklich alles und vollständig zu klären: „Man muss langsam vorgehen, um rasch ans Ziel zu kommen!“ (ebd.: 134). Die Definierung dessen, was als gemeinsames Erarbeiten in den Fachlichen Hinweisen vorformuliert ist, richtet sich nach zwei Maximen im Leitfaden aus. Die grundlegend asymmetrische Konstellation in den Interaktionen reflektierend, sollen je nach Reaktion der Kunden individuelle Wege oder Umwege gemeinsam beschritten werden. Diese sind nach Möglichkeit davon geleitet, die Kooperationsbereitschaft im Prozess zu erhalten und zu fördern, dürfen langsam sein und sollten versuchen, den Kunden so weit wie möglich „mitzunehmen“ (ebd.: 221). Sanktionen werden im Leitfaden als letztes Mittel angesehen, „wenn es anders nicht geht“ (ebd.). Um als Fachkraft Hoheit über das Verfahren zu behalten, wird für die Eingliederungsvereinbarung dazu geraten, in kleinen Schritten vorzugehen und realistische Ziele zu vereinbaren. Auf diese Weise können Sanktionen vermieden und die „Kooperationsbereitschaft und [...] das Vertrauen der Kunden“ gewonnen werden. Richtet sich der Schwerpunkt der Weisung in der E-Mail-Info darauf, die Durchführung und Dokumentation der Eingliederungsvereinbarungen zu forcieren und damit auf Effizienz im Umgang mit dem Instrument zu drängen, liegt der Schwerpunkt der fachlichen Hinweise darauf, die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu einer weiteren Norm im Kunden-umgang zu erheben. Darauf inhaltlich aufbauend (vgl. Verweis auf Seite 123) wird im Leitfaden die Ausgestaltung des „kooperativen Arbeitsbündnisses“ oder dessen, was in den fachlichen Hinweisen durch den Begriff des „gemeinsamen Erarbeitens“ angedeutet wird, durch den gesamten Beratungsprozess durchdekliniert. Erfüllen der Norm guter Praxis oder dessen, was als Beratungskompetenz im Leitfaden formuliert ist, definiert sich weder über die Menge der abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen noch über die

Absicherung der Arbeit nach rechtlichen Normen. Dagegen wird mit dem Leitfaden eine Beraterische Professionalität zum Maßstab gemacht, mit der es gelingt „... Kunden mitzunehmen, sie zu Verhaltensänderungen anzuregen, sie schrittweise dem Arbeitsmarkt näher zu bringen oder sie bestenfalls in den Markt zu integrieren.“ Kompetenz ist mehr als nur das „Führen eines ‘guten Beratungsgesprächs’“ (ebd.: 220). U.a. zählt dazu auch, der komplexen Situation im Prozess Rechnung tragend, „durch Kreativität quer zu bisherigen eindimensionalen Suchstrategien zu denken“. (ebd.)

Normenfallen und deren Bearbeitung

Grundsätzlich liegt dem Instrument der Eingliederungsvereinbarung das Dilemma eines jeden Zwangskontextes zugrunde. So ist dieses Instrument einerseits Ausdruck und Ergebnis eines kooperativen Arbeitsbündnisses, in dem Augenhöhe suggeriert wird, mit dem aber andererseits Setzungen an die Kundschaft vorgenommen werden, aus denen sich die Androhung von Disziplinierung und Strafe ergibt. Über diese sich dadurch grundsätzlich ergebende Aporie im SGB II stellen die drei steuernden Instrumente für den Prozess der persönlichen Hilfe darüber hinaus hoch widersprüchliche Anforderungen dar und Anwendungsregeln auf, deren Erfüllung und Einhaltung sich für die Fachkräfte als Normenfälle herausstellt.

- So wird einerseits auf die Einhaltung von Dokumentationsstandards verwiesen, andererseits darauf, dass diese aus fachlichen Gründen teilweise notwendig unterlaufen werden (sollten). Während für die effiziente Einhaltung der Vertragsabschlüsse, unabhängig von Prozess und Inhalt, lediglich kurze Zeiträume veranschlagt werden, soll zugleich darauf geachtet werden, dass die vertragliche Regelung auf der Basis einer sorgfältigen Standortbestimmung und eines gemeinsamen Aushandlungsprozess stattfindet. Dieser braucht, zumindest in vielen Fällen, erstens Zeit, die nicht zur Verfügung steht, und zweitens die Möglichkeit der Partizipation im Verfahren. Die Quote der Vertragsabschlüsse jedoch wird auf der Grundlage von gemeinsam abgeschlossenen, jedoch einseitigen Verwaltungsakten ermittelt.
- Das Instrument der Eingliederungsvereinbarung soll für die Umsetzung des Prinzips von Leistung und Gegenleistung als Mittel zur rechtssicheren Möglichkeit der Prüfung und ggf. der Bestrafung von Fehlverhalten eingesetzt werden. Gleichzeitig wird unter Verweis auf Studien aus den USA darauf aufmerksam gemacht, dass sich die Fehlverhalten häufig aus „Kommunikationsstörungen“ (IzI 2007: 228) ergeben und demnach kein Verschulden, sondern

eher eine Hilfebedürftigkeit der Kundschaft zugrunde liegt. Dies gilt es also zuerst zu prüfen, bevor eine Sanktion ausgesprochen werden sollte.

Für die Fachkräfte im SGB II übersetzen sich die unterschiedlichen Normen in widerstreitende Anforderungen an die alltägliche Arbeit. Einerseits sind sie damit konfrontiert, sich vom Inhalt zu lösen und auf die Einhaltung der Dokumentationspflichten zu konzentrieren, andererseits sollen sie systematisch die individuelle Situation der Kunden reflektieren. Das erzeugt zugleich einen Standardisierungs- wie einen Professionalisierungsdruck auf das beratende Personal. Gerade in der Verbindung mit eingeschränkten Ressourcen (Zeit, Qualifizierung, Angebote) erweist sich diese „Anmaßung, die Qualität [...] ‘von oben’ (administrativ/juristisch) oder ‘von außen’ (psychologisch/soziologisch/sozialpädagogisch) zu bestimmen“ (Lau, Wolff 1982: 261) als ein Überforderungsszenario insofern, als es der Handlungsökonomie sozialer Akteure widerspricht. Die normative Forderung an sie, individuelle Bedürfnisse zu berücksichtigen, und die gleichzeitige Referenz auf Zurichtung und Strafe in Verbindung mit einer effizienten Durchführung werden damit zu einer Zumutung, an der die Fachkräfte notwendig scheitern müssten, wenn sie nicht über die Handlungskompetenz sozialer Akteure verfügten, ihren Alltag zu bearbeiten, zu steuern und zu bewältigen.

Konfrontiert mit der institutionellen Aporie, zugleich standardisierend und auf die Bedürfnisinterpretation der Kunden eingehend handeln zu müssen, bedienen sich die Fachkräfte je nach Situation im Arbeitsalltag verschiedener Codes. Auf der Grundlage der oben dargestellten Materialien sind dies an Effizienz orientierte und rechtliche Codes einerseits und sozialpädagogische Codes andererseits. Auf der Basis der vorhandenen Ressourcen behelfen sich die Fachkräfte mit Routinen und setzen diese Codes selektiv ein. Der „sozialpädagogische Code“ (ebd.: 280), normativ gesetzt über die Leitfäden, kann dabei nur eingeschränkt zum Tragen kommen. So *können* gemeinsame Aushandlungsprozesse im Vorfeld der Eingliederungsvereinbarung stattfinden, es *können* individuelle Bedürfnisse berücksichtigt werden und es *kann* schließlich adressatenorientiert unterstützt werden, aber nur, wenn Ressourcen zur Unterstützung zur Verfügung gestellt werden. Ist dies, wie im SGB II, nur ausnahmsweise der Fall, treten die standardisierenden Codes in den Interaktionen in den Vordergrund (vgl. Kolbe 2011b: 201). Angemessenes Handeln in ihrer Arbeitssituation zur Bewältigung des Arbeitsalltags heißt hier Unterweisung statt Aushandlung, Subsumieren der individuellen Situation in Standardschablonen und standardisiert (verpflichtendes) Fordern und (vages) Fördern.

Diese Summe an Anforderungen „von oben“ und „von außen“ erweist sich als „Fachlichkeitsfalle“ (Lau, Wolff 1982: 294). So gehen die Zumutungen an die

Fachkräfte in der Folge auf die Kosten der Kundschaft, deren Anliegen so nur ausnahmsweise berücksichtigt werden (können).

Literatur

- Baethge-Kinsky, Volker u.a. 2007: Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II – IAB-Forschungsbericht 15/2007. Nürnberg
- Bartelheimer, Peter 2003: Case Management in der Praxis – Falldarstellungen und was man daraus lernen kann. In: Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (MASQT): Pilotprojekt „Integrierte Hilfe zur Arbeit“. Wege aus der Sozialhilfe. Bericht der wissenschaftlichen Begleitung. Düsseldorf, S. 55-103
- Beyer, Jürgen 2005: Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts. In: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 34, H. 1, S. 5-21
- Brodin, Evelyn 1997: Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. In: Social Service Review, Vol. 71, No.1, S. 1-33
- Bundesagentur für Arbeit (Hg.) 2006. Interaktion zur Integration – ein Handlungsleitfaden. Nürnberg
- (Hg.) 2008: E-Mail-INFO SGB II vom 07.08.2008 (Informationen/Weisungen des Vorstandsbereichs VG durch E-Mail) (letzter Zugriff 5. Juli 2012: http://www.harald-thome.de/media/files/Dies%20und%20das/080807E-Mail-Info_Profilung_Erstberatung_EingliederungsV.pdf)
- (Hg.) 2011: Fachliche Hinweise zu § 15 SGB II vom 20.05.2011 (letzter Zugriff 5. Juli 2012: <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Gesetzestext-15-SGB-II-Eingliederungsvereinbarung.pdf>)
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. Berlin
- Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG) (Hg.) 1985: Bürger-nähe der Sozialhilfeverwaltung. Bonn
- Cremer-Schäfer, Helga 2012: Kritische Institutionenforschung. Eine Forschungstradition, an der weiter gearbeitet werden kann. In: Schimpf, Elke; Stehr, Johannes (Hrsg.) Kritisches Forschen in der Sozialen Arbeit. Wiesbaden, S. 135-148
- Goffman, Erving 1973: Asyl. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen. Frankfurt am Main
- Hasenfeld, Yeheskel 1983: Human Service Organizations. Englewood Cliffs
- 2000: Organizational Forms as Moral Practices: The Case of Welfare Departments. In: Social Service Review, Vol. 74, No. 3, S. 329-351
- Hielscher, Volker; Ochs, Peter 2009: Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin

- Institut für Stadt- und Regionalentwicklung (ISR) 2008; Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) 2008: Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Optierende Kommune“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. (Abschlussbericht Mai 2008)
- Kolbe, Christian 2011a: Geforderte Aktivierer. Fachkräfte im SGB II zwischen Ansprüchen und Bewältigungen. Frankfurt am Main
- 2011b: Irritationen im Zwangskontext – Interaktionen im SGB II. In: WSI Mitteilungen, Jg. 65, Schwerpunkttheft 3, S. 198-205
- Kolbe, Christian, Reis, Claus 2008: Die praktische Umsetzung des Fallmanagements nach dem SGB II. Eine empirische Studie. Frankfurt am Main
- Kunstreich, Timm 1975: Der institutionalisierte Konflikt. Eine exemplarische Untersuchung zur Rolle des Sozialarbeiters in der Klassengesellschaft am Beispiel der Jugend- und Familienfürsorge. Offenbach
- Lau, Thomas; Wolff, Stephan 1982: Wer bestimmt hier eigentlich, wer kompetent ist? Eine Kritik an Modellen kompetenter Sozialarbeit. In: Müller, Siegfried u.a. (Hrsg.) Handlungskompetenz in der Sozialarbeit/Sozialpädagogik I. Interventionsmuster und Praxisanalysen. Bielefeld, S. 261-302
- Lipsky, Michael 1980: Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York
- Lurie, Irene 2006: At the Front Lines of the Welfare System. A Perspective on the Decline in Welfare Caseloads. Albany
- Peters, Helge; Cremer-Schäfer, Helga 1975: Die sanften Kontrolleure: wie Sozialarbeiter mit Devianten umgehen. Stuttgart
- Claus Reis, Matthias Schulze-Böing 2000: Einleitung: Neue Steuerungsmodelle für die Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. In: Dies. (Hg.): Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Berlin, S. 9-31
- Riccucci, Norma M. 2005: How Management Matters: Street level Bureaucrats and Welfare Reform. Georgetown
- Matthias Rübner, Barbara Sprengard (2011): Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit – Grundlagen. Herausgeber: Bundesagentur für Arbeit. Nürnberg

Christian Kolbe, Markgrafenstraße 3, 60487 Frankfurt am Main