

Matiaske, Wenzel; Olejniczak, Michael; Salmon, Dirk; Schult, Mandy

Article

Arbeitsbedingungen in Jobcentern nach dem SGB II (gemeinsame Einrichtungen) – Mitarbeiterbefragung zu Arbeitsumfeld und psychischer Belastung

Industrielle Beziehungen

Provided in Cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Suggested Citation: Matiaske, Wenzel; Olejniczak, Michael; Salmon, Dirk; Schult, Mandy (2015) : Arbeitsbedingungen in Jobcentern nach dem SGB II (gemeinsame Einrichtungen) – Mitarbeiterbefragung zu Arbeitsumfeld und psychischer Belastung, Industrielle Beziehungen, ISSN 1862-0035, Rainer Hampp Verlag, Mering, Vol. 22, Iss. 2, pp. 142-166, <https://doi.org/10.1688/IndB-2015-02-Matiaske> , <https://www.budrich-journals.de/index.php/indbez/article/view/26787>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/196019>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>

Wenzel Matiaske, Michael Olejniczak, Dirk Salmon, Mandy Schult*

Arbeitsbedingungen in Jobcentern nach dem SGB II (gemeinsame Einrichtungen) – Mitarbeiterbefragung zu Arbeitsumfeld und psychischer Belastung**

Zusammenfassung – Die Wirkung der Governance im New Public Management (NPM) auf das Erleben der Mitarbeiter wird am Beispiel der Tätigkeit in Jobcentern auf der Basis von Befragungsdaten untersucht. Die Einstellung der Mitarbeiter wird stresstheoretisch auf Grundlage des Modells der beruflichen Gratifikationskrisen (Effort-Reward-Imbalance Modell) konzeptualisiert. Im Vergleich zu anderen Berufsgruppen auf Basis des Sozio-oekonomische Panels (SOEP) zeigt sich, dass die Mitarbeiter von Jobcentern in erheblichem Ausmaß belastet sind. Diese Belastungen sind u. a. auf die zu leistende Emotionsarbeit sowie auf die Governance des NPM und ihre konkrete Umsetzung in Jobcentern zurückzuführen, wie in multivariaten Analysen gezeigt wird.

Working conditions in job centres after SGB II (Social Security Statute Book II) –

Employee survey of the working environment and psychological stress

Abstract – Using the example of job centre employees, our paper draws on survey data to analyse the effects of New Public Management (NPM) governance on the experiences of employees. The attitudes of employees are conceptualised from a stress theoretical perspective on the basis of the job gratification crisis model (Effort-Reward-Imbalance Model). Using the German Socio-Economic Panel (SOEP), our analysis shows that job centre employees experience high levels of stress compared to other professional groups. Multivariate analysis shows that the high level of stress experienced by them is linked to the amount of emotional work involved in their jobs and the governance of NPM in job centres.

Key words: public sector, new public management, emotional work, working conditions, stress, effort-reward imbalance, job centre
(JEL: D73, J28, J81)

* Institut für Personal und Arbeit (IPA) an der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg, Holstenhofweg 85, D – 22043 Hamburg. E-Mail: matiaske@hsu-hh.de, (Wenzel Matiaske), bzldozent@yahoo.de (Michael Olejniczak), dirk.salmon@gmail.com (Dirk Salmon), schult@hsu-hh.de (Mandy Schult)

** Die Autoren sind den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der GIRA-Jahrestagung im Oktober 2014 in der Arbeitskammer des Saarlandes (Saarbrücken), des Public Health-Kongresses „Armut und Gesundheit“ im März 2015 an der TU-Berlin und der Mini-Conference der EURAM Public and Non Profit Management Strategic Interest Group im Februar 2015 an der Universität Leipzig für ihre Diskussion des Beitrages dankbar. Insbesondere danken wir unseren anonymen Gutachtern für zahlreiche Hinweise und kritische Kommentare, die wir zur Verbesserung des Beitrages nutzen konnten.

Artikel eingegangen: 5.2.2015

revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 28.4.2015.

1. Einleitung

Das New Public Management (NPM) lässt sich als Versuch verstehen, die öffentliche Verwaltung durch Adaption von Managementinstrumenten effektiver und effizienter zu gestalten und gleichzeitig wachsenden Budgetproblemen und gestiegenen Ansprüchen der Bürger an öffentlichen Dienstleistungen gerecht zu werden (Hood/Dixon 2013). In Deutschland sind diese Überlegungen insbesondere im Gestaltungsentwurf der KGSt (1993) als „Neues Steuerungsmodell“ bekannt geworden. Obwohl diese Neuausrichtung eine tiefgreifende Änderung der bisherigen Arbeitsbeziehung zwischen öffentlichen Arbeitgebern und Beschäftigten bedeutet, zielen bisherige Evaluationen vorrangig auf die Ergebnisdimension und lassen die Wirkungen auf die Beschäftigten weitgehend außer Acht (Kuhlmann 2008). Aus personalwirtschaftlicher Sicht sind bisher insbesondere die Aspekte der leistungsorientierten Bezahlung (Matiaske/Holtmann/Weller 2007; Holtmann 2008; Süß/Jörges-Süß 2007) betrachtet worden, jedoch nicht die Wirkungen der sonstigen Instrumente des Neuen Steuerungsmodells (Koch/Dixon 2007; KGSt 1993). Hier wird untersucht, wie Zielsteuerung und Controlling in der öffentlichen Verwaltung auf die Beschäftigten und ihr Erleben der Tätigkeit wirken.

Aufgaben des Staates sind Felder, die sich in der Regel dem Markt als Allokations- und Steuerungsmechanismus entziehen. Insbesondere in Organisationen, die soziale Dienstleistungen des Staates zur Aufgabe haben, sind bei der Anwendung von Steuerungsinstrumenten, die in marktwirtschaftlich orientierten Organisationen üblich sind, spezifische Wirkungen für die Beschäftigten zu erwarten (Le Grand 2003). Bereits vorliegende Studien deuten an, dass aus Sicht der Beschäftigten höhere Arbeitsbelastung, straffere Führung und Kontrolle als Belastung wahrgenommen werden (Diefenbach 2009). Bei der Erforschung der Auswirkungen des NPM aus personalwirtschaftlicher Sicht zeigt sich jedoch, dass die bloße Änderung auch auf einen Strukturkonservatismus der Beschäftigten trifft, was den vermuteten Effekt verschleiern mag (Kuhlmann/Bogumil/Grohs 2008). Zur Untersuchung der Wirkung dieser Instrumente des NPM auf die Arbeitsbelastung und Arbeitszufriedenheit wurde – um nicht die Effekte der Änderungsprozesse als Artefakt mit zu erheben – ein Bereich der öffentlichen Verwaltung gewählt, welcher nach diesen Prinzipien neu gestaltet wurde.

Mit der Hartz IV Reform wurde beabsichtigt, ein Netzwerk kundenorientierter Jobcenter mit hohem Handlungsspielraum auf lokaler Ebene zu etablieren¹ (Konle-

¹ Weitüberwiegend wurden die Jobcenter als „Arbeitsgemeinschaft“ (ARGE) von Bundesagentur für Arbeit und kreisfreien Städten oder Kreisen gegründet. Da deren Verfasstheit nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von 2007 die grundgesetzlich verankerte eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Ebene beeinträchtigte, wurden 2010 neue gesetzliche Regelungen und die „gemeinsamen Einrichtungen“ (gE) als Nachfolger der ARGE geschaffen. Die gemeinsamen Einrichtungen sind Träger der Jobcenter nach dem SGB II und werden durch Gremien geführt, in denen insbesondere kommunale Vertreter und die Bundesagentur für Arbeit den auf lokaler Ebene gegebenen Gestaltungsspielraum ausfüllen. Arbeitgeber bzw. Dienstherr der im Jobcenter tätigen Angestellten oder Beamten bleiben die Kommunen oder die Bunde-

Seidl 2008). Analog zum „Neuen Steuerungsmodell“ der KGSt wurden hier typische Merkmale, wie etwa das Führen über Ziele in das Sozialgesetzbuch II (SGB II) übernommen (§§ 48 a f. SGB II). Das Herunterbrechen auf „kleinteilige Analyseeinheiten“ im Rahmen des Controllings steht dabei unter dem Verdacht, sich zu einer kontraproduktiven Übersteuerung zu entwickeln (Schütz 2008).

Die Änderungen des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) im Jahr 2013 zielen darauf, der zunehmenden gesundheitlichen Gefährdung durch psychische Belastungen am Arbeitsplatz gerecht zu werden. §§ 4 und 5 ArbSchG sehen ausdrücklich auch die Erhebung von Risiken vor, die sich aus den spezifischen psychischen Belastungen des Arbeitsplatzes ergeben. Die Arbeit in Jobcentern nach dem SGB II kann als emotionale Arbeit mit besonderen psychischen Anforderungen betrachtet werden, da die Fachkräfte ihre eigenen Einstellungen und Emotionen bei widersprüchlichen Erwartungen seitens der Kunden und der Organisation zurückhalten müssen (Hochschild 1983). Ressourcen und Anforderungen stehen dabei oft nicht im Einklang, was als zentraler Auslöser von Stress gilt (Lazarus 1998).

Es liegen also hinreichend Indizien für eine strukturell besonders belastende Arbeitssituation in den Jobcentern nach dem SGB II vor, die Forschungsaufwand in diesem Bereich rechtfertigen. In dieser Studie wurde als Maß für die psychische Belastung das aus dem Modell der betrieblichen Gratifikationskrisen abgeleitete Messinstrument, der Effort-Reward-Imbalance Index (ERI), eingesetzt. Der ERI-Wert zeigt gute Prognosekraft für die Wahrscheinlichkeit von Herz-Kreislaufkrankungen,

sagentur für Arbeit. Die Mitbestimmung wird durch eigene Personalräte der Jobcenter nach dem Bundespersonalvertretungsrecht ausgeübt.

Praktische Relevanz haben neben den gemeinsamen Einrichtungen auch die „zugelassenen kommunalen Träger“ (zkT), die bis 2010 meistens als „Optionskommunen“ bezeichnet wurden. Hier wird die zentrale Steuerung nicht durch personelle Besetzungen der Leitung durch die Bundesagentur, sondern durch Zielverhandlungen, Controlling und Richtlinien ausgeübt. In die Rechts- und Fachaufsicht sind hier die jeweiligen zuständigen Landesministerien eingebunden. In den gemeinsamen Einrichtungen dagegen hat die Bundesagentur für Arbeit überwiegend diese Aufsichtsfunktion und die Zuständigkeit der Länder liegt lediglich im Bereich der kommunalen Leistungen, etwa Leistungen nach § 16a SGB II (Nitschke/Eickerbeck-Bis 2015). Arbeitgeber bzw. Dienstherr in den zkT ist die Kommune. Für die Mitbestimmung gelten keine Sonderregelungen, insbesondere gibt es keine Vorgaben zur übergeordneten Zusammenarbeit. Vielmehr gelten je nach Organisationsform Landespersonalvertretungsgesetze, Vertretung durch den Personalrat der Kommune oder in einigen Fällen auch das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG).

Von 408 Jobcenterbezirken (Stand September 2014) sind 303 als gE und 105 als zkT in alleiniger Verantwortung der kommunalen Träger verfasst. Unsere empirische Studie zu gemeinsamen Einrichtungen wurde durch die Arbeitsgruppe der Vorsitzenden der Personalräte der Jobcenter gem. § 44h SGB II ermöglicht. Die Ergebnisse der vorliegenden Studie in gemeinsamen Einrichtungen lassen sich aufgrund der unterschiedlichen Verfasstheit nur eingeschränkt auf die zugelassenen kommunalen Träger übertragen. Eine vergleichende Studie der Arbeitsbedingungen wäre gewiss eine notwendige Ergänzung der offiziellen Systemvergleichsstatistiken.

Burnout und Depressionen sowie psychischen Belastungserkrankungen (Rau et al. 2010; Siegrist/Dragano 2008).

Wir erwarten, dass die Instrumente des NPM eine berufliche Gratifikationskrise verstärken können. Um dies zu untersuchen, definieren wir den ERI-Index als abhängige Variable und testen den Einfluss verschiedener Kontrollvariablen wie Aspekte der Arbeitssituation sowie der wahrgenommenen Belastung durch Zielvorgaben und Controlling mittels einer Regressionsschätzung. Zunächst jedoch stellen wir im *zweiten* Abschnitt die Governance des NPM in Jobcentern und die Arbeitssituation der Mitarbeiter vor. Der *dritte* Abschnitt ist dem theoretischen Bezugsrahmen gewidmet. Ausgehend von Überlegungen zur Emotionsarbeit entwerfen wir ein Stressmodell und interpretieren vor diesem Hintergrund das hier im Mittelpunkt stehende Modell der beruflichen Gratifikationskrise. Das *vierte* Kapitel skizziert unsere empirische Untersuchung, stellt die hier einbezogenen Variablen vor und formuliert die Hypothesen der empirischen Untersuchung. Im *fünften* Abschnitt wird die Effort-Reward-Balance der Befragten im Vergleich zu anderen Berufsgruppen beschrieben und eine Analyse zur Erklärung der Belastungen vorgestellt. Wir schließen mit einer Diskussion der Grenzen unserer Studie, fassen die Befunde zusammen und skizzieren Implikationen für Forschung und Praxis.

2. New Public Management in SGB II – Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen) als situativer Rahmen

2.1 Governance

Die letzte Stufe der Arbeitsmarktreformen im Zuge der Agenda 2010 ist seit ihrem Inkrafttreten vorwiegend unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit in der öffentlichen Diskussion. Im Unterschied zum Novum der Reziprozität sozialer Leistungen („Fördern und Fordern“) findet der neue organisatorische Ansatz – einer an Prinzipien des New Public Management (NPM) orientierten Governance – im Bereich der SGB II-Jobcenter vergleichsweise wenig Beachtung (Konle-Seidl 2008).

Die ursprünglich im Hartz-Bericht geforderte Governance-Reform zielte darauf, eine zentralistische Bürokratie im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung in ein Netzwerk von kundenorientierten Jobcentern, die auf lokaler Ebene über einen hohen Handlungsspielraum verfügen, umzuwandeln (Konle-Seidl 2008). Ziel der Reform war die schnellere und effizientere Eingliederung von Arbeitssuchenden in Arbeit. Hierzu wurde eine flexible Dienstleistungseinrichtung mit einem verantwortlichen Management und einer strikten Erfolgskontrolle als Mittel vorgegeben. Im Zentrum der Gesamtreform standen stets die Grundsätze:

- Dienstleistung im Wettbewerb,
- Konzentration auf Kernaufgaben mit der Arbeitsvermittlung im Zentrum,
- modernes, kundenorientiertes Unternehmensmanagement mit hoher Leistungsfähigkeit (Egle 2005).

Das „Neue Steuerungsmodell“ der KGSt (1993) beinhaltet im Kern die Steuerung der Organisation über Ziele, analog zum Management by Objectives (MbO), das eine Abwärtsdelegation von Entscheidungs- und Handlungskompetenzen in der Hierarchie mit Zielkontrolle und Zielvereinbarungen verbindet – also eine Handlungs- durch eine

Ergebniskontrolle ersetzt (Drucker 1954). Dies impliziert, dass das Management auf lokaler Ebene hinreichenden Handlungsspielraum benötigt, um dem Konzept gerecht werden zu können (Le Grand 2003).

Durch eine derartige Governance entsteht die typische Situation der asymmetrischen Informationsverteilung im Verständnis des Principal-Agent-Ansatzes, welche die institutionalisierte Informationsübermittlung an die übergelagerten Instanzen im Sinne einer Zielüberwachung und des Controllings erforderlich macht. Die auftretenden Transaktionskosten sollten jedoch nicht unbeachtet bleiben (Hilbert 2004; Holtkamp 2008). Darüber hinaus war intendiert, durch ein öffentliches Benchmarking Wettbewerb zu simulieren (Schedler/Proeller 2006). Dies sollte eine Kultur des „Lernen von den Besten“ installieren (<https://www.sgb2.info/>; con_sens 2010).

Die technische Verarbeitung von Controlling-Daten hat in diesem Prozess der Modernisierung Fortschritte gemacht und soll die Basis für eine wirkungsvolle Steuerung schaffen. Auch wenn Controlling für größere Organisationen als Führungsinstrumentarium nicht in Frage gestellt werden soll, lassen sich im gesamten Controlling der Arbeitsverwaltung Übersteuerungs- und Verselbstständigungstendenzen erkennen. Die Übersteuerung „[...] charakterisiert sich durch die Einbeziehung zu vieler Ziel- und Steuerungsdimensionen in immer kleinteiligeren Analyseeinheiten“ (Schütz 2008).

Bereits der langwierige Prozess der Zielverhandlungen zwischen den beteiligten Organisationseinheiten vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), der Bundesagentur für Arbeit (BA), den Landesministerien und Regionaldirektionen der BA bis hinab auf Ebene der lokalen Jobcenter deutet an, dass das Ziel einer einfachen, flexiblen Organisationsstruktur verfehlt wurde. Neben den genannten aktiv beteiligten Einheiten sind auf der jeweiligen Ebene eine Reihe von Stakeholdern – von Trägern bis hin zu Interessenverbänden der Leistungsempfänger – bemüht, auf das Leistungssystem Einfluss zu nehmen.

Konkret beinhalten die ausgehandelten Ziele outcome-orientierte Kennzahlen, insbesondere:

- Reduzierung der Zahl der Leistungsempfänger
- Steigerung der Integrationsraten
- Vermeidung bzw. Verringerung des Langzeitleistungsbezuges.
Auf übergeordneter Ebene als Ziel für die Bundesagentur:
- Aufbau effektiver und effizienter Jobcenter
- Einhaltung von Rechtsnormen (BMAS 2013).

Auf lokaler Ebene werden diese Ziele für die Mitarbeiter auf outputorientierte Größen, etwa die Anzahl der Beratungsgespräche, Maßnahmenbesetzungen oder Ähnliches heruntergebrochen, die den individuellen Problemlagen der Kunden kaum entsprechen. Zwar sollen damit asymmetrische Informationssituationen zwischen Principal und Agent umgangen werden (Holtkamp 2008), auf Ebene der Mitarbeiter erweisen sich derartige Zielsysteme jedoch als problematisch. Bei der Übertragung der betriebswirtschaftlichen Perspektive werden die hier üblichen Anforderungen an Zielvorgaben für Mitarbeiter vernachlässigt, wonach Ziele „SMART“ definiert sein sollen:

specific, measureable, achievable, relevant und time based (IGI Global 2010). Das hier aufgebaute Kennzahlensystem entspricht diesen Anforderungen zumindest nicht durchgängig. Während output-orientierte Kennzahlen – etwa Kontaktdichte, Füllgrade oder die Anzahl der Termine – wenig Relevanz für die übergeordneten, strategischen Ziele haben, sind ebendiese strategischen Ziele wenig oder gar nicht von der Arbeitsleistung der Beschäftigten abhängig. Der Vermittlungserfolg hängt weitgehend von den Arbeitsmarktbedingungen und den Ressourcen des Kunden ab, die von der Qualität und Intensität der Arbeit des Jobcentermitarbeiters nicht beeinflussbar sind.

Ein Grundgedanke der Zielsteuerung im Sinne des MbO ist die Verbesserung der Loyalität und der Motivation der Mitarbeiter, indem Ergebniskontrolle an Stelle der Handlungskontrolle tritt (Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006; Hentze/Kammel/Lindert 2005). Im Bereich des SGB II zeigt sich jedoch, dass allein die Möglichkeit der Rechtsmittel extrem hohe Anforderungen an die Einhaltung von Verfahrensstandards mit sich bringt. Ein deutlicher Zugewinn an Handlungsspielraum auf der operativen Ebene ist ebenfalls nicht erkennbar. So erschwert eine kaum handhabbare Flut von Weisungen das Handeln der Sachbearbeiter, Vermittler und Fallmanager (Süddeutsche 2012). Hier ersetzt die Zielsteuerung also nicht die Verhaltenssteuerung, sondern wird als *zusätzliches* Kontrollinstrument implementiert. Diese grundsätzliche Problematik strikter Verhaltensregulierungen ist in der Organisationsforschung bereits frühzeitig erkannt und diskutiert worden. Bereits Downs (1967) vermutet, dass zu starke Reglementierung Mitarbeiter veranlasst, ihre Anstrengung und ihr Engagement zu reduzieren, bei der Ausführung der Arbeit Regeln mit unnötiger Strenge umzusetzen und Stress-Symptome zu zeigen. Bereits vorliegende Studien belegen, dass eine Tätigkeit in diesem Bereich besonderen psychischen Belastungen unterliegt (Ames 2008; DGUV 2009; DGUV 2011).

2.2 Arbeitssituation auf lokaler Ebene

In seiner Analyse der grundlegenden Dilemmata der „street-level bureaucracy“, beispielsweise der Arbeit von Polizeibeamten, Lehrern oder den Angestellten in sozialen Diensten, hat Lipsky (1980) herausgearbeitet, dass diese durch hohe Arbeitsbelastung, inadäquate Ressourcen und uneindeutige Zielsetzungen charakterisiert ist. Ein besonders belastendes Moment dieser Tätigkeiten identifiziert diese frühe Kritik des erst in den Kinderschuhen befindlichen NPM darin, dass es gilt, im Einzelfall unpassende Regeln auch gegenüber wenig verständnisvollen Klienten durchzusetzen. Diese Aspekte finden sich auch in den Tätigkeiten der Jobcenter.

Die Kunden im Rechtskreis des SGB II wünschen häufig die Aktivierungsleistungen nicht, weshalb ihnen auch die Mitarbeiter des Jobcenters nicht als „fachlich kompetente Partner“ im Sinne dieser neuen Dienstleistungskultur erscheinen, sondern weiterhin als entmündigende Personifizierung des traditionellen Obrigkeitsstaates. Hier kristallisiert der Konflikt zwischen dem Anspruch eines modernen und flexiblen Dienstleistungsangebotes und einer öffentlichen Verwaltung, die rechtsmittelfähig den staatlichen Willen gegenüber Bürgern durchsetzen soll. Dieser Konflikt aktualisiert sich in den Beratungsgesprächen der Jobcentermitarbeiter mit den Kunden (Göckler 2009). Seitens der Politik wird den Bürgern mit der Verwaltungsreform in Aussicht

gestellt, sie fortan nicht mehr als „lästige Bittsteller“, sondern als Konsumenten guter Dienstleistungen zu betrachten.

Aktuelle Studien zeigen, welche Beeinträchtigungen der Umgang mit schwierigen Kunden in der öffentlichen Verwaltung für das psychische Wohlbefinden der Beschäftigten haben kann (Suma 2012). Der hieraus resultierende Aspekt der Gefährdung der Mitarbeiter durch Kunden war in den Medien in den vergangenen Jahren durch spektakuläre Übergriffe von Kunden wiederholt Gegenstand der Berichterstattung. In der täglichen Arbeit findet sich aggressives Verhalten häufig abgeschwächt, etwa in Form einer demonstrativ feindseligen Einstellung der Kunden im Beratungsprozess (DGUV 2011). Die Mitarbeiter erleben so die gesellschaftliche Konfrontation, die sich aus der neuen Reziprozität der Leistungen ergibt.

Der ursprünglich entwicklungsorientierte Ansatz der Hartz-IV-Reform (Kommission 2002), der Potenziale ressourcenschwacher Kunden und somit ihre Stellung am Arbeitsmarkt stärken sollte, ist kaum kompatibel zur Kategorisierung von Kunden und deren Zuweisung zu spezifischen Handlungsprogrammen. Dieses erschwert eine individuelle Beratung gerade der schwachen Kunden und deren Heranführung an den Arbeitsmarkt (Schütz 2008). Die gewollte quantitative Ausrichtung des Controllings auf Effektivität und Effizienz (BMAS 2011) führt zu einer Fokussierung auf Kunden mit vergleichsweise geringen Vermittlungshemmnissen, um den Anforderungen seitens der Zielvorgaben gerecht zu werden (Aust 2006). Durch die Kategorisierung ergibt sich ein Zielkonflikt: Langzeitleistungsbezug ist in der Regel mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen verbunden, die einen hohen Ressourceneinsatz zur Behebung erfordern. Der Druck der Kennzahlen motiviert jedoch dazu, diese Ressourcen auf arbeitsmarktnahe Kunden zu konzentrieren, auch wenn diese unter Umständen auch ohne Unterstützung Aussichten auf Beschäftigung haben (Hielischer/Ochs 2009). Die dann vom Controlling diagnostizierte Effektivität und Effizienz wird von den vor Ort beschäftigten Mitarbeitern als sinnentleerendes Scheinbild wahrgenommen, auch wenn dieses auf übergeordneter Ebene durchaus einen Nutzen haben mag. Vermittler und Fallmanager werden sich den quantitativen Zielvorgaben nicht entziehen können und den Fokus vom arbeitssuchenden Individuum abwenden (Bonvin 2007).

Die lange Diskussion um die Rechtsstellung der Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) bis zur Reform und Umstrukturierung in gemeinsame Einrichtungen verband sich für viele Beschäftigte der Jobcenter mit der Arbeitsplatzunsicherheit aufgrund befristeter Arbeitsverträge. Die Neuregelung und Anpassung an die Forderungen des Bundesverfassungsgerichtes stabilisierte die Organisationsstrukturen, so dass der Anteil der befristet Beschäftigten seither sinkt. Arbeitsplatzunsicherheit als Belastungsfaktor dürfte daher bei den befragten Mitarbeitern der Jobcenter keine entscheidende Rolle mehr spielen (Ver.di 2010). Dies gilt jedoch nicht für Unzufriedenheit, die aus unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnissen resultiert, die weiterhin Ungleichheiten unter Beschäftigten mit gleicher Tätigkeit bewirkt. Dies betrifft nicht nur den Status als Beamte oder Angestellte, auch durch verschiedene Arbeitgeber mit unterschiedlicher tariflicher Entlohnung innerhalb einer Dienststelle sehen sich die Arbeitnehmer ständiger Ungleichbehandlung ausgesetzt.

3. Belastung und Stress der Beschäftigten in SGB II Jobcentern

Die vorliegende Studie untersucht die skizzierten Merkmale der Arbeitssituation hinsichtlich ihrer psychisch belastenden Wirkung aus Perspektive des stresstheoretischen Modells der beruflichen Gratifikationskrise. Die Arbeit in Jobcentern nach dem SGB II kann als emotionale Arbeit mit besonderen psychischen Anforderungen betrachtet werden. Die Gefährdung durch aggressive Kunden wurde bereits in der Studie „Arbeitsplatzbelastungen und Bedrohungen in Arbeitsgemeinschaften nach Hartz IV (ABBA)“ durch die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) untersucht (DGUV 2009; DGUV 2011). Hier wurde besonders auf die kundenbezogenen Aspekte der Belastung abgestellt, welche gewiss wichtige Auslöser individueller Belastungsempfindungen darstellen können. Aktuelle Arbeiten zeigen, welche Auswirkungen der Umgang mit schwierigen Kunden in der öffentlichen Verwaltung auf das psychische Wohlbefinden der Beschäftigten haben kann (Suma 2012). Daneben gilt es, die Bedingungen der Governance dieses Bereiches der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf ihre belastende Wirkung zu untersuchen. Diese besteht in der Herausforderung, die Kluft zwischen den individuellen Bedürfnissen und Problemen der Kunden einerseits und den ergebnisorientierten Erfordernissen der Zielvorgaben und des Controllings andererseits zu überbrücken.

3.1 Emotionsarbeit

Emotionsarbeit als Bestandteil der Erwerbsarbeit ist dadurch charakterisiert, dass kontrollierte emotionale Reaktionen ein Aspekt der Erwartungen an die professionelle Ausübung der Tätigkeit sind. Diese Erwartung wird an die Mitarbeiter in Jobcentern im gleichen Maße gerichtet wie an die Flugbegleiter, auf deren Beobachtung aufbauend Hochschild (1983) das Konzept der Emotionsarbeit (emotional labor) entwickelte. Im hier untersuchten Feld dürfte der Anteil der Kundenkontakte mit Konfliktpotenzialen sogar höher sein als im Falle des von Hochschild betrachteten Flugpersonals. Neben offener Zugewandtheit werden Gleichbehandlung und zugleich Rechtsverbindlichkeit der inhaltlichen Aspekte gefordert. In der beruflichen Interaktion müssen individuelle Gefühlsreaktionen gefiltert werden (Küppers/Weibler 2005). Neben körperlicher und geistiger Arbeit ist die Emotionsarbeit gerade im Dienstleistungsbe-
reich ein integraler Bestandteil der Arbeit, der wenig Beachtung findet. Der Unterschied zu den beiden anderen Formen der Arbeit liegt vor allem darin, dass die Anforderungen nicht mit arbeitswissenschaftlichen Analysen bestimmt werden können, sondern von psychischen Aspekten der Arbeitssituation abhängen (Rastetter 2008). Emotionale Arbeit ist eine spezielle Form entfremdeter Arbeit, die nach Hochschild (1983) einen besonders starken Effekt auf die betroffenen Arbeitnehmer hat.

Die Dienstleistung im Jobcenter wird *uno actu* in Koproduktion mit dem Kunden erbracht, wobei die individuelle Krisensituation einerseits Gegenstand der Dienstleistung ist, andererseits neben der hierfür notwendigen Empathie auch professionelle Distanz und Einhaltung von Rechtsnormen erfordert. Der Aspekt der Koproduktion macht eine erfolgreiche Bewältigung der Emotionsarbeit notwendig, um effektiv wirken zu können, weder ein Abweichen von rechtlichen Grundlagen noch emotionale Reaktionen sind möglich (DGUV 2011). Diese engen Rahmenbedingungen verstärken die gesundheitliche Gefährdung durch Emotionsarbeit (Pugliesi 1999).

Der Herausforderung durch Emotionsarbeit kann mit zwei grundlegenden Bewältigungsstrategien begegnet werden: Distanzierung oder zugewandte Offenheit. Distanzierung findet in diesem Kontext als Rückzug auf Gesetze, Weisungen und Pflichterfüllung ihren Ausdruck. Die Situation wird jedoch von den Kunden negativ wahrgenommen und erwidert, was den Dienstleistungsprozess beeinträchtigen und unter Umständen sogar Aggressionen hervorrufen kann (DGUV 2011). Dem Kunden zugewandte Offenheit für dessen Bedarf an Unterstützung kann dagegen Erwartungen wecken, die angesichts des eng gesetzten Handlungsrahmens nicht erfüllbar sind. Emotionale Belastung auf der einen Seite und Frustration auf der anderen Seite sind in beiden Fällen häufige Folgen. Die emotionale Zurückhaltung seitens des Mitarbeiters impliziert entsprechend nicht, dass keine seelische Betroffenheit auftritt (DGUV 2011). Die Verarbeitung der emotionalen Betroffenheit ist vielmehr bei beiden Formen der Bewältigung notwendig. Die Arbeit mit Menschen in Lebenskrisen ist beispielhaft für Emotionsarbeit und kommt in der öffentlichen Verwaltung auch in anderen Bereichen vor. Nicht authentisches Verhalten durch beruflich erzwungene Unterdrückung von Gefühlen werden nicht nur vom Kunden erkannt und erschweren die Leistungserbringung, sie führen auch zu emotionalen Problemen. Derartige emotionale Dissonanzen beeinträchtigen das Selbstwertgefühl, begünstigen eine Stimmung der Hoffnungs- und Hilflosigkeit und münden häufig in einer negativen Einstellung zum Job, schlimmstenfalls sogar in Medikamenten- oder Alkoholmissbrauch und Burnout (Küppers/Weibler 2005). Der geringe Grad an Handlungsautonomie, ein insgesamt komplexes Arbeitsgebiet hinsichtlich der anzuwendenden Informationsmenge sowie konkurrierende Erwartungen und Anforderungen kommen als Risikofaktoren hinzu (Plugesi 1999). Diese belastenden Merkmale der Arbeitssituation werden in Jobcentern durch eine Engführung der Tätigkeit durch Kennzahlen, die nur lose mit den eigentlichen Zielen der Organisation gekoppelt oder aber vom Leistungsgrad der Mitarbeiter weitgehend unabhängig sind und daher als sinnentleert erlebt werden, verstärkt. Jüngere qualitative Studien zeigen, dass der Einsatz von Emotions- und Gefühlsarbeit bei der Anwendung der Regeln in der Verwaltung des NPM von Deutungsmustern der Staatlichkeit und dem beruflichen Selbstverständnis der Beschäftigten abhängt (Englert/Sondermann 2013) und sich die Gefühlspraktiken in der Interaktion mit arbeitslosen Klienten von politisch-solidarischen zu individuellen Formen des Mitgefühls wandeln. Behrend (2013) führt diese Veränderung nicht nur auf den Wandel des Wohlfahrtsstaates, sondern auch auf den Aktivierungsgedanken zurück. Die Belastung durch emotionale Arbeit ist also aufgrund der systembedingten Job-Anforderungen nur bedingt durch die Beschäftigten zu bewältigen. Neben den individuellen Bewältigungsstrategien zeigt sich, dass soziale Unterstützung in diesen Situationen diesen Druck stark vermindert. Einerseits kann dies organisatorisch durch planmäßige, häufige Pausen gewährleistet werden, in denen die Mitarbeiter gezielt mit Kollegen kommunizieren und Spannungen abbauen können, andererseits durch den kostenintensiveren Einsatz externer Berater bzw. Supervisoren, die hilfreich bei der Verarbeitung emotional, sozial und psychisch herausfordernder Situationen unterstützen können (Küppers/Weibler 2005).

3.2 Das Stressmodell

Der individuelle Umgang mit Belastungsfaktoren kann als Stressbewältigungsprozess interpretiert werden. Nach Lazarus (1998) wird ein Umweltreiz zunächst einer Bewertung durch das Individuum unterzogen und klassifiziert. In einer ersten Bewertung wird festgestellt, ob es sich um unkritische, positive Reize handelt, um Dinge also, die ohnehin irrelevant sind und keiner Bewältigung bedürfen – oder aber um Stressreize, sogenannte Stressoren. Diese können unterschiedliche Ausprägungen haben: Herausforderungen, Bedrohungen oder gar Schädigungen. Die belastende Situation wird mittels eines problembezogenen, kognitiven und emotionalen Prozesses der Stressbewältigung – dem Coping – aufgearbeitet.

Das verlorene Gleichgewicht in der Beziehung zwischen Umwelt und Individuum wird wieder hergestellt, soweit die hierzu erforderlichen Ressourcen gegeben sind. Erst wenn die Ressourcen zur Bewältigung als nicht ausreichend wahrgenommen werden, kommt es zu einer Stressreaktion und das Gleichgewicht wird entweder durch Aggression oder Flucht (behaviorales Coping) oder durch Veränderung der Beziehung zur Umwelt als kognitives Coping wieder hergestellt. Das kognitive Coping kann entweder eine Umbewertung der Beziehungen oder Änderung der Bedingungen zu einem neuen Gleichgewicht führen oder durch Uminterpretation der Situation erfolgen. Die Stresswahrnehmung sowie die Stressbewältigung sind also nicht allein von der Situation abhängig, sondern in hohem Maße auch von organisatorischen Ressourcen, der wahrgenommenen Selbstbestimmung sowie individueller Einstellungen und Erwartungen. Der gesamte Prozess wird also nicht nur durch Situationsmerkmale, sondern auch durch individuelle Einstellungen, Erwartungen und Werte sowie den wahrgenommenen Handlungsspielraum sowie Selbstbestimmtheit beeinflusst (Lazarus 1998).

Rollenkonflikte, Rollenambiguität, mangelnde Selbstbestimmung im Arbeitsgebiet und Verantwortung für die Zielerreichung sowie die Kunden selbst sind typische Stressoren, denen die Beschäftigten in Jobcentern ausgesetzt sind. Das Controlling auf individueller Ebene schränkt den Handlungsspielraum, aus stresstheoretischer Sicht eine Ressource zur Entwicklung von Coping-Strategien, zusätzlich ein. Als weiterer Stressor kann eine Personalführung angesehen werden, die diese Probleme ignoriert oder gar verstärkt. Negative Auswirkungen auf Produktivität, Krankenstand, Arbeitszufriedenheit und Fluktuationsquote sind zu erwarten, wie auch immer Mitarbeiter den Stress zu bewältigen versuchen (Weinert 1998). In der arbeitspsychologischen Betrachtung des Stress-Phänomens treten insbesondere situative Einflussgrößen – Ressourcen, Stressoren und Risikofaktoren – die organisatorisch gestaltbar sind, in den Vordergrund. Es gilt aus Sicht des Arbeitsplatzschutzes, im epidemiologischen Sinn Populationen und nicht einzelne Individuen zu betrachten (Bamberg/ Keller/ Wohlerst/Zeh 2006).

3.3 Das Modell der Gratifikationskrise als Indikator für Stressbelastung

Zur Messung beruflicher Belastungen im Sinne des Transaktionalen Stressmodells nach Lazarus und dem zugrundeliegenden Gleichgewichtsgedanken (Adams 1965) existieren konkurrierende Konzepte. Das Job Demand Control Model (DCM) (Karasek 1979) hat hier eine herausragende Stellung in der Literatur. Dabei wird Stress als Ergebnis von Arbeitsanforderungen einerseits und verfügbaren Ressourcen sowie

Handlungsspielraum betrachtet. Den hierauf basierenden Messkonzepten ist gemein, dass die situativen Komponenten gemessen werden, um daraus die Belastung zu errechnen. Diesem Ansatz erschließen sich die körperlichen und intellektuellen Anforderungen der Arbeit sicher hinreichend, jedoch ist die Dimension der emotionalen Arbeit schwer fassbar und die individuelle Einschätzung des Gleichgewichts wird vernachlässigt.

Ein alternativer, umfassender Ansatz zur Betrachtung psychischer Belastungen am Arbeitsplatz ist das Konstrukt der beruflichen Gratifikationskrisen (Siegrist/Wege/Puhlhofer/Wahrendorf 2004), wobei neben den Anforderungen und Ressourcen vor allem auch die wahrgenommenen Belohnungen berücksichtigt werden. Danach wirken sich individuelles Verhalten, Emotionen, Wahrnehmungen und die psychologischen Arbeitsbedingungen auf die Gesundheit aus. Das für dieses Konzept entwickelte Messkonzept des Effort-Reward-Imbalance Index (ERI) hat den Vorteil, dass es vielseitig – auch international – erprobt ist und unmittelbar die gesundheitsrelevante psychische Belastung der Arbeit misst (Rau/Gebele/Morling/Roesler 2010). Da die Wahrnehmung des Individuums und dessen eigene Gewichtung berücksichtigt werden, ist der ERI für das Design dieser Studie besser geeignet als auf dem DCM basierende Konstrukte. Daneben sind über das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) Vergleichsdaten verfügbar, die Rückschlüsse auf die Wirkung der Governance in diesem Arbeitsgebiet ermöglichen.

Grundannahme des in Abbildung 1 skizzierten Modells ist, dass arbeitsvertraglich festgelegte Belohnungen, insbesondere das Entgelt, keine ausreichende Kompensation für den erwarteten Einsatz darstellen und zusätzlich Ansehen, Karrierechancen und die Arbeitsplatzsicherheit in die Bewertung einfließen. Ein Ungleichgewicht in der Austauschbeziehung führt zu negativen Emotionen und wahrscheinlich auf Dauer zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen als Folge der Belastung. Fehlende Alternativen auf dem Arbeitsmarkt, die einen Ausweg aus der belastenden Situation versperren, wirken verstärkend. Wird vom Beschäftigten ein Ungleichgewicht wahrgenommen, d. h. werden die Gratifikationen niedriger bewertet als die Verausgabung im Arbeitsleben, kann das durchaus hingenommen werden, wenn dies etwa aus Gründen der Karriereplanung opportun ist, keine Alternativen gesehen werden oder aber einfach, weil es dem individuellen Verhaltensmuster entspricht (Siegrist et al. 2004; Siegrist/Wege/Puhlhofer/Wahrendorf 2009). Ein dauerhaftes Ungleichgewicht hat jedoch belastenden Charakter und gefährdet die psychische Gesundheit.

Abb. 1: Das Modell der beruflichen Gratifikationskrise nach Siegrist et al. (2004)



4. Das empirische Konzept der Untersuchung

Im Vorfeld der Studie erwies sich der Zugang zum empirischen Feld zunächst als problematisch. Gespräche mit einzelnen Jobcentern stießen zwar auf Interesse, führten jedoch nicht zur Öffnung für eine empirische Studie. Erst im weiteren Verlauf entstand der Kontakt zum Bundesvorstand der Personalräte der Jobcenter, welcher großes Interesse an einer unabhängigen Befragung der Beschäftigten auf Basis des vorgestellten Untersuchungskonzeptes zeigte. Als Erhebungsform wurde allerdings ausschließlich eine Online-Befragung in Betracht gezogen, zu deren Teilnahme seitens der Personalräte eine Empfehlung an die Beschäftigten erfolgte.

Aus der Diskussion mit den Arbeitnehmervertretern resultierten Anpassungen des Inhaltes der Befragung und das ursprünglich als Fragebogen konzipierte Erhebungsinstrument wurde nach einem Pretest mit ca. 20 überwiegend im Untersuchungsbereich tätigen Personen auf eine Web-Plattform übertragen. Um Manipulationen von außen zu vermeiden, wurde mit dem Bundesvorstand der Personalräte eine Laufzeit von nur einer Woche für die Befragung vereinbart. Innerhalb dieser Frist beantworteten 4500 der insgesamt etwa 55.000 Beschäftigten der Jobcenter die Befragung, mit 9% Rücklaufquote ein für diese Erhebungssituation befriedigendes Ergebnis. Gleichwohl ist uns die Problematik der Selbstselektion bei freiwilligen Befragungen bewusst und stärkte das Engagement, eine weitere Erhebung zu realisieren.

Tab. 1: Variablenübersicht

Variablen	Ausprägung	Deskriptive Statistik	Variablen	Ausprägung	Deskriptive Statistik
Befragung	online	96%	Arbeitgeber bzw. Amtshilfe, Entsendung o. Ä.	Kommune	34%
	schriftlich	4%		Bundesagentur	61%
Geschlecht	weiblich	65%		Sonstige	5%
	männlich	35%	Arbeitsplatz	Empfang	5%
Alter	bis 30 Jahre	21%		Leistungssachbearbeitung	35%
	31-40 Jahre	28%		Vermittlung	32%
	41-50 Jahre	29%		Fallmanagement	8%
	51 J. & älter	22%		Backoffice/ Teamassistenz	3%
Teilzeit	Nein	82%		Verwaltung/ Sachbearbeitung	4%
	Ja	18%		Führungskraft	6%
Beschäftigungs- status	beamtet	22%		Sonstiges	7%
	angestellt	78%			
Befristete Beschäftigung	Nein	88%			
	Ja	12%			
Tätigkeitsdauer (Jahren)	metrisch	Ø 5.57			
		s 2.68			

Tab. 1: Variablenübersicht (Fortsetzung)

Variablen	Ausprägung	Deskriptive Statistik
Situative Arbeitsbelastung		
Additiver Index, bezogen auf:		
(1) Fühlen Sie sich insgesamt an Ihrem Arbeitsplatz unsicher bzw. durch Kunden bedroht? (2) Werden bei Ihrer Arbeit widersprüchliche Anforderungen gestellt? (3) Bringt Ihre Arbeit Sie in emotional belastende Situationen? (4) Verlangt Ihre Arbeit von Ihnen, sich mit Ihrer Meinung zurückzuhalten? (5) Belasten Sie die vielen gesetzlichen und organisatorischen Änderungen in Ihrem Arbeitsgebiet?	Skala: (1) nie – (7) immer Skala: (1) in sehr geringem Maß – (7) in sehr hohem Maß	Ø 4,34 s 1,03 α 0,71
NPM-Belastung		
Additiver Index, bezogen auf:		
(1) Mein Arbeitsumfeld ist stark durch externe Zielvorgaben geprägt. (2) Meine Tätigkeit wird stark durch die Forderungen des Controllings und der Statistik beeinflusst.	Skala: (1) in sehr geringem Maß – (7) in sehr hohem Maß	Ø 4,66 s 1,75 α 0,60
Leistungserwartungen		
Werden Sie den an Sie gerichteten Leistungserwartungen gerecht?	Skala: (1) nie – (7) immer	Ø 5,03 s 1,32
Commitment		
Additiver Index, bezogen auf:		
Ist Ihre Arbeit sinnvoll?	Skala: (1) in sehr geringem Maß – (7) in sehr hohem Maß	Ø 4,65
Haben Sie das Gefühl, dass Ihre Arbeit wichtig ist?		s 1,29
Sind Sie stolz, dieser Einrichtung anzugehören?		α 0,79
Hat Ihre Arbeitsstelle hohe persönliche Bedeutung für Sie?		
Ressourcen		
Die Vielfalt der zur Verfügung stehenden Integrationsinstrumente ist ausreichend.		Ø 3,57 s 1,47
Für meine Arbeit ist der Austausch mit Kollegen sehr wichtig.	Skala: (1) trifft überhaupt nicht zu – (7) trifft voll zu	Ø 6,20 s 1,14
Effort		
Additiver Index, bezogen auf:		
(1) Aufgrund des hohen Arbeitsaufkommens besteht häufig großer Zeitdruck. (2) Bei meiner Arbeit werde ich häufig unterbrochen und gestört. (3) Im Laufe der letzten beiden Jahre ist meine Arbeit immer mehr geworden.	(1) Ja - (2) Nein Bei (1) Einschätzung der Belastung von (1) gar nicht - (4) sehr stark	Ø 3,43 s 1,05 α 0,75
Reward		
Additiver Index, bezogen auf:		
(1) Die Aufstiegschancen in meinem Betrieb sind schlecht. (2) Ich erfahre – oder erwarte – eine Verschlechterung meiner Arbeitssituation. (3) Mein eigener Arbeitsplatz ist gefährdet. (4) Ich erhalte von meinen Vorgesetzten die Anerkennung, die ich verdiene. (5) Wenn ich an all die erbrachten Leistungen und Anstrengungen denke, halte ich die erfahrene Anerkennung für angemessen. (6) Wenn ich an all die erbrachten Leistungen denke, halte ich mein Einkommen für angemessen.	(1) Ja - (2) Nein Bei (1) Einschätzung der Belastung von (1) gar nicht - (4) sehr stark	Ø 3,46 s 0,87 α 0,67
ERI		
Index, bezogen auf:	metrisch	Ø 1,11
$ERI = \sum Effort / (\sum Reward * 3/6)$		s 0,59

Diese Bemühungen führten zu der Möglichkeit, in einem Jobcenter in den neuen Bundesländern eine reguläre Mitarbeiterbefragung durchzuführen, die vom Personalrat unterstützt und mit Zustimmung der Geschäftsführung stattfand. Aufbauend auf der bereits genannten Online-Studie wurde auf Bitte des Personalrates des Jobcenters eine Fragebogen-Adaption entwickelt und die Befragung durchgeführt. Die Erfassung und Auswertung der Fragebögen erfolgte anschließend am Institut für Personal und Arbeit (IPA) der Helmut-Schmidt-Universität. Von ca. 500 Mitarbeitern nahmen mehr als 190 Beschäftigte an der Befragung teil. Die Rücklaufquote von deutlich über 30% kann als befriedigend gesehen werden. Auch die Stabilität der Zusammenhänge in beiden Studien indizieren Robustheit.

Zur Beurteilung der Datenqualität wurden die Ergebnisse anhand anderweitig durchgeführter Untersuchungen weitgehend plausibilisiert, etwa anhand der ABBA-Studie der DGUV (2011). Die Daten der Online-Erhebung wurden auf Bias-Effekte untersucht. So wurde das Antwortverhalten im Zeitablauf mittels t-Tests und χ^2 -Tests betrachtet, um organisierte Manipulationen aufzudecken. Gefundene Unterschiede zeigen jedoch lediglich, dass jüngere Beschäftigte eine leichte Tendenz zur frühen Teilnahme zeigten, was als altersbedingte Nähe zum Erhebungsmedium interpretiert wurde. Dies legt eine generelle Vergleichbarkeit der spät Antwortenden mit Nicht-Antwortenden nahe und spricht somit gegen Selektionseffekte (Bortz/Döring 2002). Tabelle 1 stellt die hier berücksichtigten Variablen der Untersuchung und die deskriptiven Statistiken zusammen.

Für die Messung der Belastung wurde die Kurzform des Effort-Reward-Imbalance Index (ERI) als Indikator gewählt, dessen Items der Subskalen Effort und Reward in der Variablenübersicht enthalten sind. Er ist auf die epidemiologische Untersuchung der Belastungspotenziale von Arbeitsgebieten ausgerichtet und hat sich als ein praktikabler Prädiktor für depressive Symptome (Rau et al. 2010) und Herz-Kreislauf-Erkrankungen (Siegrist/Dragano 2008) erwiesen. Die große Verbreitung des Messinstrumentes bietet die Möglichkeit des externen Vergleiches der hier erhobenen Daten. So wird diese Skala in Deutschland bei den Befragungen zum Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) eingesetzt, was uns eine Gegenüberstellung der in den Jobcentern als gemeinsame Einrichtungen erhobenen Daten mit anderen Arbeitsbereichen ermöglicht.

Die Dimensionen berufliche Verausgabung (Effort) und die Summe der wahrgenommenen Belohnungen (Reward) werden durch Selbsteinschätzung der Probanden auf 4-stufigen Ratingskalen ermittelt. Die Items zur Belohnung und beruflichen Verausgabung werden nur dann ausgewertet, wenn einer vorangestellten Filterfrage zugestimmt wurde (bzw. Verneinung bei negativ gepolten Items).

Der Set der Fragen zur Arbeitssituation wurde so aufgebaut, dass eine thematische Durchmischung gewährleistet ist und Überblendeffekte zwischen ähnlichen Items weitgehend vermieden werden. In der Regel wurden 7-stufige Ratings für die Antwort vorgegeben.

Daneben wurde eine Reihe von demografischen Merkmalen als Kontrollvariable erhoben, die unter Umständen die Situationswahrnehmung ebenfalls beeinflussen können. Hierzu zählen das Geschlecht, die Altersgruppe, vorangegangene

Tätigkeiten, Informationen zum Beschäftigungsverhältnis sowie zur ausgeübten Tätigkeit. Die vorgegebene Auswahl der ausgeübten Tätigkeiten wurde in der Diskussion mit Experten festgelegt und lässt eine unmittelbare Unterscheidung zu, ob die jeweilige Tätigkeit unmittelbar durch Zielvereinbarungen und Controlling betroffen ist.

Den stresstheoretischen Überlegungen entsprechend erwarten wir mit subjektiv wahrgenommener Arbeitsbelastung und Belastung durch die Instrumente des NPM eine Verschlechterung der Effort-Reward-Balance und entsprechend erhöhte Werte für den Indikator ERI. Dies gilt auch, wenn die befragte Person den Leistungserwartungen aus eigener Sicht nicht gerecht wird. Ressourcen, seien es die zur Verfügung stehenden Instrumente oder die Möglichkeit im Austausch mit Kollegen soziale Unterstützung zu erfahren, sollten dagegen das Coping unterstützen und daher mit niedrigeren ERI-Werten einhergehen. Zu den Variablen, die das Coping unterstützen, zählen wir auch das Commitment gegenüber der Aufgabe und dem Arbeitgeber.

Bezüglich der berücksichtigten Kontrollvariablen sind negative Effekte (erhöhte ERI-Werte) im Fall von zusätzlichen Belastungen – wie Befristung – zu erwarten. Die Organisationsform führt dazu, dass in den meisten Jobcentern Beschäftigte der Bundesagentur für Arbeit und der Kommunen unter einem Dach arbeiten, die gleichen Tätigkeiten ausüben, jedoch signifikant unterschiedlich bezahlt werden. Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) beziffert die Gehaltsunterschiede auf der Ebene der Sacharbeiter auf ca. 300 Euro zum Nachteil der kommunal angestellten Mitarbeiter und diagnostiziert eine wachsende Unzufriedenheit dieser Mitarbeitergruppe (ver.di, 2013). Für Mitarbeiter aus dem kommunalen Bereich vermuten wir darüber hinaus im Unterschied zu den Bediensteten der Bundesagentur, dass der beschriebene Wechsel der Governance stärker als Einschränkung von Ermessens- und Handlungsspielräumen erlebt wird bzw. wurde. Entsprechend sollten diese Gruppen vergleichsweise höhere ERI-Werte aufweisen. Für die übrigen Kontrollvariablen könnten – zumindest im Kontext der hier vorgestellten Überlegungen – nur ad hoc Hypothesen formuliert werden, worauf wir aus grundsätzlichen Erwägungen verzichten. Bevor wir die skizzierten Hypothesen in multivariater Analyse testen, wollen wir zunächst die Effort-Reward-Balance der Jobcentermitarbeiter vergleichend beschreiben.

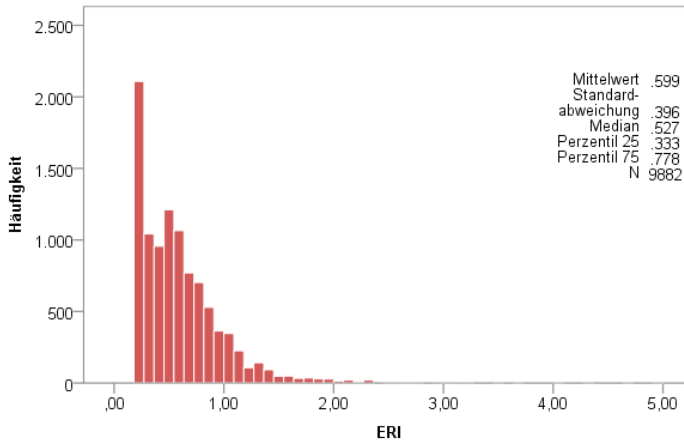
5. Analyse

5.1 Vergleichende Befunde zur Effort-Reward-Balance

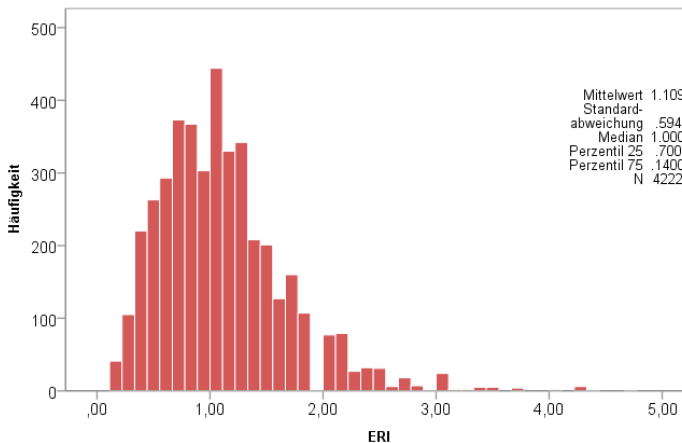
Auch wenn die absoluten ERI-Werte dieser Studie aufgrund der nicht auszuschließenden Möglichkeit eines Selbstselektionseffektes mit Vorsicht zu interpretieren sind, so zeigen sich beim Vergleich mit Werten des repräsentativen Sozio-oekonomischen Panel (SOEP, Wagner/Frick/Schupp 2007) erhebliche Unterschiede. Die Histogramme in Abbildung 2 zeigen die Verteilungen des ERI für die Befragten des SOEP (Welle v28, 2011) und der Jobcenter Mitarbeiter und die deskriptiven Statistiken der Verteilungen. Der Mittelwert des ERI der befragten Mitarbeiter in den Jobcentern liegt bei 1.1 und befindet sich damit bereits im allgemein als

Abb. 2: Effort-Reward-Imbalance: Histogramme der Verteilung im SOEP und in Jobcentern (eigene Erhebung)

SOEP



Job Center



gesundheitsgefährdend definierten Bereich von Werten größer als 1 (Buddeberg-Fischer/Stamm/Buddeberg/Bauer/Hämmig/Klaghofer 2008). Für die befragten Beschäftigten im SOEP ermitteln wir dagegen einen Mittelwert von 0.6, also unterhalb des Schwellenwertes. Das Histogramm für die Verteilung der Variable für die Mitarbeiter von Jobcentern folgt näherungsweise einer Normalverteilung, die am oberen Rand lang ausläuft. D. h. der Definitionsbereich der Variable von 0.2 bis 5.0 wird auch vollständig ausgeschöpft. Immerhin 5% der Werte finden sich oberhalb des Schwellenwertes von 2.2. Die Verteilung im SOEP ist deutlicher linkssteil. Auffällig ist der hohe Anteil auf dem theoretisch geringsten Wert der Verteilung von

0.2.² Gleichwohl weist auch ein Anteil von etwa 12.3 % der Befragten im SOEP ERI-Werte > 1 auf. Für die Mitarbeiter von Jobcentern beträgt dieser Anteil dagegen rund 44.6 %.

Wünschenswert wäre ein Vergleich zwischen den Jobcenter Mitarbeitern unserer Befragung und solchen im SOEP. Allerdings weist das SOEP nur sehr wenige Beschäftigte aus, die ihrer Berufsklassifikation entsprechend als Jobcenter Mitarbeiter identifizierbar sind. In Tabelle 2 vergleichen wir daher die Mitarbeiter in Jobcentern zunächst allgemein mit Beschäftigten in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst. Darüber hinaus haben wir mit Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern sowie Bediensteten bei Grenzschutz, Polizei, Vollstreckungs- und Rechtswesen zwei – im SOEP identifizierbare – größere Gruppen ausgewählt, die vergleichbarer Aufgabenstellungen aufweisen und bei denen ebenfalls eine hohe emotionale Arbeitsbelastung vermutet werden kann. Um die oben angesprochenen möglichen Befragungseffekte auszuschließen, weisen wir zusätzlich zum arithmetischen Mittel und der Streuung sogenannte getrimmte Mittelwerte (5%) aus, bei denen die oberen und unteren 5% der jeweiligen Verteilung abgeschnitten werden. Hierdurch soll der Einfluss von Ausreißern auf die Maßzahl der zentralen Tendenz vermieden werden.

Die Mittelwertvergleiche zeigen, dass der für die Gesamtverteilung aufgezeigte Unterschied auch bei Betrachtung von Teilgruppen erhalten bleibt. Sowohl verglichen mit Beschäftigten der Privatwirtschaft als auch des öffentlichen Dienstes im SOEP erweisen sich die Jobcenter Mitarbeiter als durchweg höher belastet im Sinne des ERI. Dies gilt auch im Vergleich zu den aus dem SOEP ausgewählten Gruppen der street level bureaucracy, von denen die Gruppe der Sozialarbeiterinnen und Sozialpädagogen den höchsten ERI-Wert aufweist, der aber mit 0,65 deutlich unterhalb desjenigen für die Mitarbeiter in Jobcentern verbleibt. Diese Differenzen sind robust, d. h. auch bei Berechnung getrimmter Mittelwerte (5%), die in Tabelle 2 in Klammer ausgewiesen sind, bleiben die Unterschiede in den ERI-Werte erhalten.

² Dies deutet möglicherweise auf einen Befragungseffekt im SOEP hin, der auch aus Befragungen zur Arbeitszufriedenheit bekannt ist (Matiaske/Mellewig 2001). Die Befragten äußern aufgrund normativer Standards oder einer Senkung des Anspruchsniveaus eher Zufriedenheit als Unzufriedenheit. Typischerweise findet die ERI-Skala dagegen in Kontexten Anwendung, in denen – wie auch im Fall der Jobcenter – (akute) Belastungen vermutet werden. Dies unterscheidet die Befragungssituation von der des SOEP, bei der Personen in isolierten Haushalten befragt werden. Nicht auszuschließen ist bei Organisationsstudien ein kommunikativer Prozess, der die Einstellungen einander annähert (Pfeffer/Salancik 1978). Im Fall der Jobcenter-Befragung ist ein solcher Kommunikationsprozess aufgrund der Organisationsgröße und der regionalen Streuung nur bedingt, beispielsweise vermittelt durch Medien, konstruierbar. Darüber hinaus spricht die vergleichsweise größere Streuung gegen die Herausbildung eines gemeinsamen Selbstbildes als hoch belastete Arbeitnehmer i.S. des ERI.

Tab. 2: Effort-Reward-Imbalance: Deskriptive Statistiken der Verteilung in Jobcentern (eigene Erhebung) und für Privatwirtschaft und öffentlichen Dienst (SOEP)

Vergleichsgruppen	Mittelwert (getrimmte Mittelwerte 5%)	Standard- abweichung	N
Job Center			
männlich/weiblich	1.131/1.100 (1.085/1.056)	.611/.583	1397/2596
Vollzeit/Teilzeit	1.127/1.038 (1.082/.996)	.598/.568	3269/723
Unbefristet/Befristet	1.104/1.158 (1.063/1.094)	.578/.702	3528/464
SOEP			
Privatwirtschaft			
männlich/weiblich	.635/.625 (.596/.581)	.385/.422	3244/2498
Vollzeit/Teilzeit	.651/.554 (.611/.510)	.399/.398	4516/1226
Unbefristet/Befristet	.637/.562 (.598/.509)	.340/.411	5225/517
Öffentlicher Dienst			
männlich/weiblich	.621/.662 (.585/.625)	.380/.397	993/1349
Vollzeit/Teilzeit	.652/.625 (.615/.588)	.389/.393	1692/650
Unbefristet/Befristet	.653/.584 (.618/.539)	.382/.439	2054/288
Sozialarbeiterinnen u. -pädagoginnen			
	.665 (.641)	.343	68
Grenzschutz, Polizei, Vollstreckungs- u. Rechtswesen			
	.589 (.552)	.372	198

5.2 Determinanten der Effort-Reward-Balance

In Tabelle 3 sind die Ergebnisse einer multivariaten Regressionsanalyse mit dem ERI-Wert als abhängiger Variablen dargestellt. Es wurden vier Modelle geschätzt. Das grundlegende Modell 1 umfasst die vorgestellten Einflussgrößen des ERI und basiert auf der Gesamtmenge der befragten Jobcenter Mitarbeiter. Modell 2 unterscheidet sich dahingehend, dass zusätzlich der Einfluss eines Interaktionsterms (Arbeitsbelastung * NPM-Belastung) eingeführt wird, um die Möglichkeit einer Verstärkung der Arbeitsbelastung durch Einschränkung des Handlungsspielraums als Ressource einer möglichen Coping-Strategie zu prüfen. Die weiteren Modelle greifen das Basismodell auf und testen dieses für eingeschränkte Stichproben. Während Modell 1 die NPM-Belastung allein aufgrund der subjektiven Einschätzung der Befragten schätzt, beschränkt sich Modell 3 auf die Gruppe derjenigen Befragten (Vermittlung, Fall-

management, Leistungssachbearbeitung, Führungskraft), denen auch aus der Außenperspektive in ihrer Tätigkeit Bezug zu Zielvorgaben und Maßnahmen des Controlling zugebilligt werden kann. Diese Gruppen unterscheiden sich im Mittelwert signifikant und positiv von der Gesamtheit der Befragten hinsichtlich der NPM-Belastung ($m=4.8$; $m=3.9$, $p=0.000$, t -Test). Modell 4 basiert ebenfalls auf einer eingegrenzten Stichprobe und schätzt die Parameter nur für den Befragtenkreis (Vermittlung, Fallmanagement, Leistungssachbearbeitung), der im direkten Kontakt mit den Kunden steht.

Um eine Aussage über die Datenqualität treffen zu können war es in einem ersten Schritt erforderlich, den Einfluss der jeweiligen Befragungsart (Online oder Papier) zu überprüfen. Insbesondere Online-Befragungen beinhalten das Risiko von Verzerrungen aufgrund der Selbstselektion der Teilnehmer. So wäre es theoretisch möglich, dass insbesondere unzufriedene Mitarbeiter die Plattform der Online-Befragung nutzen, um ihre negativen Gefühle bzgl. der Organisation auszudrücken. Die generierte unabhängige Variable zeigt jedoch keinen signifikanten Einfluss auf die Höhe des ERI-Wertes und liefert damit keine Anzeichen für eine mögliche Verzerrung. Die demographischen Variablen zeigen nur partiell für das Alter signifikante Einflüsse auf die abhängige Variable.

Unter dem Block der generellen Arbeitsbedingungen zeigen sich jedoch in allen Modellen – wie postuliert – eine Reihe von Variablen, welche signifikante Effekte aufweisen. So weisen Teilzeitbeschäftigte eine tendenziell geringere Arbeitsbelastung auf als vollzeitangestellte Mitarbeiter. Eine Befristung des Arbeitsverhältnisses wiederum führt zu einem hohen ERI. Während der Beamtenstatus in beiden Modellen keine signifikanten Effekte aufweist, zeigt die Variable Arbeitgeber einen signifikanten Einfluss. In der Organisationsform der SGB II Jobcenter existiert ein Dualismus von kommunal Beschäftigten und Mitarbeitern der BA, in dem die Beschäftigten der Kommunen oftmals als benachteiligt gesehen werden und im multivariaten Modell höhere ERI-Werte aufweisen.

Aus stresstheoretischer Sicht sind insbesondere die wahrgenommenen Belastungen und Ressourcen als Determinanten der Effort-Reward-Balance von Interesse. Neben der Arbeitsbelastung ermitteln wir die Wirkungen der Instrumente des NPM (Zielvorgaben, Controlling und Statistik) als Belastung im Sinne eines höheren ERI-Wertes und fragen nach der subjektiven Erfüllung der Leistungserwartungen. Wie postuliert erhöhen sowohl Belastungen durch die Aufgaben, insbesondere aber auch die Instrumente des NPM signifikant den ERI. Werden die Befragten dagegen den Leistungserwartungen gerecht, dann senkt dies entsprechend den Belastungsindikator. Auch dieser Effekt ist signifikant. Bedeutsam ist der zusätzliche Interaktionsterm zwischen Arbeitsbelastung, die hier vor dem Hintergrund des Konzeptes der Emotionsarbeit operationalisiert worden ist, und der NPM-Belastung durch Zielvorgaben und Controlling. Dieser in Modell 2 zusätzlich eingeführte Effekt ist signifikant und positiv. Stresstheoretisch interpretiert verstärkt die Begrenzung des Handlungsspielraums und darauf aufbauender Coping-Strategien die wahrgenommene Belastung und verschlechtert entsprechend die Effort-Reward-Imbalance. Die Modelle 3 und 4, die das Basismodell für die Tätigkeitsgruppen mit NPM- bzw. Kundenbezug replizieren und

damit die in den Mittelpunkt gerückten spezifischen Belastungsformen der Tätigkeiten in Jobcentern adressieren, führen zu strukturell ganz ähnlichen Schätzungen.

Tab. 3: Lineare Regressionen der Effort-Reward-Imbalance auf die Arbeitsbedingungen (Quelle: Job Center Befragung, eigene Berechnungen)

	Effort-Reward-Imbalance			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Art der Befragung	-.028	-.047	-.031	-.030
Demographische Variablen				
Geschlecht (männlich)	-.007	-.008	.005	-.006
Alter (Referenz bis 30 Jahre)				
Alter 31 - 40 Jahre	-.025	-.024	.030	-.025
Alter 41 - 50 Jahre	-.031	-.035	.059	-.058
Alter 51 und älter	-.066	-.077 *	.087 *	-.090 *
Beschäftigungsdauer	.008	.008	.009	.009
Generelle Arbeitsbedingungen				
Teilzeit	-.090 **	-.089 **	.103 **	-.114 **
Status	.006	.007	-.000	-.016
Befristet	.189 **	.190 **	.163 **	.159 **
Arbeitgeber (Referenz Kommunen)				
BA	-.047 *	-.050 *	-.052 *	-.056 *
Sonstige	-.002	-.004	-.032	-.024
Arbeitsbelastung	.240 **	.134 **	.244 **	.248 **
NPM-Belastung	.055 **	.046	.053 **	.051 **
Leistungserwartung	-.049 **	-.050 **	-.054 **	-.056 **
Commitment	-.007	-.006	-.008	-.005
Ressource Integrationsinstrumente	-.026 **	-.024 **	-.024 **	-.024 **
Ressource Austausch mit Kollegen	.003	.002	.008	.008
Interaktion				
Arbeitsbelastung: NPM.Belastung		.023 **		
N	3538			
R ²	.326	.332	.326	.320
R ² (korr.)	.322	.328	.322	.316
F	99.94 **	96.88 **	82.08 **	73.29 **

* p < 0.05, ** p < 0.01, *** p < 0.001

Ressourcen werden hier auf der individuellen Ebene (Commitment), der organisationalen Ebene (Instrumente) und der sozialen Ebene (sozialer Austausch) operationalisiert. Das Commitment der Befragten senkt den ERI entgegen unseren Erwartungen

nicht. Wirksamkeit entfalten dagegen als angemessen wahrgenommene Integrationsinstrumente. Der Austausch mit Kollegen wird als Möglichkeit sozio-emotionaler Unterstützung zur Bewältigung belastender Situationen interpretiert. Im Regressionsmodell zeigt sich der erwartete Effekt auf die Effort-Reward-Balance in der hier gewählten Operationalisierung jedoch nicht.

Insgesamt erklären die Modelle jeweils rund 32% der Varianz des ERI. Rund 80% dieser Varianz werden durch die Belastungsvariablen erklärt. Berechnet man für Modell 1 die quadrierten bivariaten Korrelationen, so entfallen 55% der Erhöhung des ERI auf die wahrgenommene Arbeitsbelastung und 25% auf die Belastung durch die Instrumente des NPM. In Anwendung der LMG Metrik (Johnson/Lebreton 2004), die sowohl die direkten Effekte als auch die für die übrigen Prädiktoren angepassten Effekte berücksichtigt, verschieben sich die Erklärungsanteile zwischen den beiden wichtigsten Variablen auf 62% (mit einem 95% Vertrauensintervall im Bootstrap, 1000 Replikationen, von 57% bis 66%) und 20% (Vertrauensintervall von 17% bis 24%). Der Beitrag der Organisation, durch als angemessen wahrgenommene Instrumente zur Verbesserung der Effort-Reward-Balance beizutragen, beträgt dagegen nur 3% (Vertrauensintervall von 1,5% bis 5%). Diese Berechnungen fallen für alle Modellvarianten in ähnlicher Höhe aus.

6. Fazit

Im gegebenen Rahmen zweier Befragungen diagnostiziert diese Studie eine erhebliche Arbeitsbelastung – im Verständnis einer Effort-Reward-Imbalance – bei Jobcenter-Mitarbeitern. Dies zeigen wir anhand von Vergleichsdaten auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels, welches das auch hier verwendete Messinstrument einsetzt. Im Vergleich zum Durchschnitt aller Erwerbspersonen, aber auch im Vergleich mit Berufsgruppen, die wie Sozialarbeiter, Polizisten oder Justizvollzugsbeamte ebenfalls in sozial-emotional schwierigen Situationen arbeiten, weisen die Mitarbeiter in Jobcentern erheblich höhere Belastungswerte auf. Diese sind insbesondere auf die wahrgenommene Arbeitsbelastung sowie die Belastung durch Instrumente des NPM (Zielvorgaben, Controlling und Statistik) zurückzuführen wie die multivariate Analyse der Befragungsdaten zeigt. In weitaus geringeren Maß entfaltet die angemessene Ausstattung mit Integrationsinstrumenten Wirksamkeit gegen erhöhte ERI-Werte.

Die Grenzen der vorgestellten Studie sind insbesondere im Feldzugang begründet. Dieser erlaubte – in Abstimmung mit und auf Empfehlung des Bundespersonalrates – zunächst nur eine Online-Befragung aller Jobcenter-Mitarbeiter bundesweit. Zwar zeigen die Daten der zusätzlich durchgeführten schriftlichen Befragung von Mitarbeitern eines Job Centers keinerlei signifikante Unterschiede zur Vergleichsstichprobe. Auch die Eingangsvergleiche früh und spät antwortender Teilnehmer der Online-Befragung lassen keine Verzerrungen erkennen. Doch auch wenn man unsere Schlussfolgerung teilt, dass dies starke Hinweise gegen einen vermutbaren Selbstselektionseffekt sind, bleibt die erhebliche Einschränkung, dass Befragungen keine arbeitspsychologischen Detailanalysen liefern können.

Derartige Detailanalysen wären jedoch aus verschiedenen Gründen wünschenswert. Surveys unter Mitarbeitern sind gut dazu geeignet, um auf Problemfelder aufmerksam zu machen. Um Maßnahmen zur Lösung dieser Probleme zu entwickeln ist

es dagegen oft erforderlich, genaueres Wissen über die jeweilige Arbeitssituation zu erheben. Dies gilt sicherlich auch für die hier untersuchte Arbeitssituation, insbesondere weil die üblicherweise vermuteten Ressourcen zur Förderung des Copings kaum Effekte zeigen. Detailwissen ist aber nicht nur erforderlich, um wirksame Maßnahmen gegen die Belastungen bei der Tätigkeit in Jobcentern zu entwickeln. Auch hinsichtlich der unterschiedlichen Beschäftigungsgruppen und ihr (rückblickendes) Erleben des NPM und seiner Instrumente wären weitergehende Erhebungen wünschenswert. Diesbezüglich wären ein ergänzender Survey und Experten-Interviews mit Leitungen, Personalräten und Mitarbeitern wünschenswert.

Besonders schwer fallen im Abschluss dieser Untersuchung Hinweise zur Gestaltung in der Praxis. Dies ist einerseits der Fall, weil – wie in vielen anderen Studien – das zum Transfer theoretischer Erkenntnisse in praktische Gestaltungsmaßnahmen notwendige Detailwissen nicht Gegenstand der vorgestellten Überlegungen und Befunde ist und wir ad hoc Empfehlungen vermeiden wollen. Hierzu wäre vielmehr an quantitative und qualitative Studien zur Durchführung der Arbeitsvermittlung anzusetzen (vgl. beispielsweise Bartelheimer/Henke 2014; Boockmann/Osiander/Stops 2014; Dietz/Kupka/Ramos Lobato 2013 sowie die Literaturübersicht von Hofmann et al. 2014). Die Gestaltung der Tätigkeit in Jobcentern hängt andererseits entscheidend auch von der Zielrichtung der Institution und damit vom politischen Willen des Gesetzgebers (auf verschiedenen Ebenen) ab. Arbeits- und sozialpolitische Empfehlungen liegen jedoch außerhalb der Reichweite der hier diskutierten Theorien und Befunde. Anzumerken bleibt jedoch, dass der Staat als Arbeitgeber selbstredend eine Verpflichtung gegenüber seinen Mitarbeitern zur Schaffung guter Arbeitsbedingungen hat und diese eine Exploration der Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen bestehender Gesetze umfasst.

Vor dem Hintergrund der hier vorgelegten theoretischen Einbettung und Interpretation der Befunde zur Belastung der Mitarbeiter ist zu erwarten, dass eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen auch positive Folgen für die Qualität der in Jobcentern zu erbringenden Dienstleistung hat. Sowohl unbewältigte Gratifikationskrisen als auch kognitive Coping-Strategien können Wirkungen auf den Umgang mit den Kunden und die von ihnen erfahrene Dienstleistungsqualität entfalten.

Literatur

- Adams, J. S. (1965): Inequity in social exchange. In: Berkowitz, L. (Hg.): *Advances in experimental social psychology* (Vol. 2). New York: 267-299.
- Ames, A. (2008): Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/-innen nach § 14 SGB II. Hans-Böckler-Stiftung, Berlin.
- Bamberg, E./Keller, M./Wohlert, C./Zeh, A. (2006): BGW-Stresskonzept. Das arbeitspsychologische Stressmodell. Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (Hg.). Hamburg.
- Bartelheimer, P./Henke, J. (2014): Vermitteln, unterstützen, beraten – neue fachliche Ansätze für die Jobcenter. In: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit*, 45(4): 82-93.
- Behrend, O. (2013): Zu aktivierenden Gefühlspraktiken und -semantiken von MitarbeiterInnen deutscher Arbeitsämter. In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 38(2): 149-165.
- Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S. (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37*: 151-184.

- Bonvin, J.-M. (2007): Entspricht die Europäische Beschäftigungsstrategie dem Ansatz der Verwirklichungschancen? Eine vorläufige Einschätzung. In: Arbeitsmarktpolitik – Auseinandersetzungen – Herausforderungen. Wien: 18-20.
- Bookmann, B./Osiander, C./Stops, M. (2014): Vermittlungsstrategien und Arbeitsmarkterfolg: Evidenz aus kombinierten Prozess- und Befragungsdaten. In: Journal for Labour Market Research, 47(4): 341-360.
- Bortz, J./Döring, N. (2002): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaften. 3. Aufl., Heidelberg.
- Buddeberg-Fischer, B./Stamm, M./Buddeberg, C./Bauer, G./Hämmig, O./Klaghofer, R. (2008): Arbeitsstress, Gesundheit und Lebenszufriedenheit junger Ärztinnen und Ärzte. Ergebnisse einer Schweizer Longitudinalstudie. Deutsche Medizinische Wochenschrift, 133: 2441-2447.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2011): Eckpunkte für ein Gesetz zur „Leistungssteigerung der Arbeitsmarktpolitischen Instrumente“. Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2013): Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2013. Berlin.
- con_sens - Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (2010): Benchmarking der 69 Optionskommunen: Entwicklungen und Aktivitäten — Fünf Jahre Option. Online verfügbar unter: <http://www.kommunenfueraerbeit.de/jb-2009.pdf>
- DGUV – Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2009): Arbeitsbelastungen und Bedrohungen in Arbeitsgemeinschaften nach Hartz IV – Zwischenbericht. München.
- DGUV – Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2011): Arbeitsbelastungen und Bedrohungen in Arbeitsgemeinschaften nach Hartz IV – Abschlussbericht. München.
- Diefenbach, T. (2009): New public management in public sector organizations: The dark side of managerialistic „enlightenment“. In: Public Administration, 87: 892-909.
- Dietz, M./Kupka, P./Ramos Lobato, P. (2013): Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Strukturen - Prozesse - Wirkungen. Bielefeld: Bertelsmann.
- Downs, A. (1967): Inside Bureaucracy. Boston.
- Drucker, P. (1954): The practice of management. New York.
- Egle, F. (2008): Arbeitsmarkt und Beschäftigung. In: Egle, F.; Nagy, M. (Hg.): Arbeitsmarktintegration. 2. Aufl., Wiesbaden: 1-92.
- Englert K./Sondermann, A. (2013): „Ich versuch hier auch immer so dieses Amtliche irgendwie noch 'n bisschen zu überspielen...“ Emotions- und Gefühlsarbeit in der öffentlichen Verwaltung als Ausdruck von Staatlichkeit im Wandel. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 38(2): 131-147.
- Göckler, R. (2009): Beratung im Sanktionskontext. Sanktionsgespräche in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Theorie und Praxis der Umsetzung. Tübingen.
- Hentze, J./Kammel, A./Lindert K. (2005): Personalführungslehre: Grundlagen, Funktionen und Modelle der Führung. 4. Aufl., Bern.
- Hilbert, C. (2004): Performanzmessung und Anreize in der regionalen Arbeitsvermittlung: Der schweizer Ansatz und eine Modellrechnung für Deutschland. Online verfügbar unter: <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/43982/1/475536711.pdf>.
- Hochschild, A. (1983). The managed heart: Commercialization of human feeling. (hier: 20th Anniversary Edition 2003), Berkeley.
- Hofmann, B./Krug, G./Kruppe, T./Kupka, P./Osiander, C./Stephan, G./Stops, M./Wolff, J. (2014): Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen. Ein Literaturüberblick zu Ausgestaltung und Wirkung. In: Sozialer Fortschritt, 63 (11): 276-285.
- Holtkamp, L. (2008): Das Scheitern des neuen Steuerungsmodells. Dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. Nr. 2/2008: 423-446.
- Holtmann, D. (2008): Funktionen und Folgen von Leistungsbeurteilungen. Eine Studie zur Einführung eines personalwirtschaftlichen Standardinstrumentariums in öffentlichen Verwaltungen. München.

- Hood, C./Dixon, R. (2013): A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK central government reconsidered. In: *Public Administration*, 91(1): 114-134.
- Johnson, J.W./Lebreton, J.M. (2004): History and use of relative importance indices in organizational research. In: *Organizational Research Methods*, 7: 238-257.
- Kaiser, L.C. (2014): Job satisfaction and public service motivation. IZA Discussion Paper No. 7935. (Hg.): IZA Institut zur Zukunft der Arbeit. Bonn.
- Karasek, R. A. (1979): Job demands, job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign. In: *Administrative Science Quarterly*, 24: 285-308.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993): Das neue Steuerungsmodell: Begründung – Konturen – Umsetzung. Bericht 5/1993, Köln.
- Koch, R./Dixon, J. (Hg.) (2007): Public governance and leadership – Political and managerial problems in making public governance changes the driver for re-constructing leadership. Wiesbaden.
- Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht der Kommission. Berlin.
- Konle-Seidl, R. (2008): Changes in the governance of employment services in Germany since 2003. IAB Discussion Paper 10/2008. Nürnberg.
- Küppers, W./Weibler, J. (2005): Emotionen in Organisationen. Stuttgart.
- Kuhlmann, S./Bogumil, J./Grohs, S. (2008): Evaluating administrative modernization in German local governments: Success or failure of the „New Steering Model“. In: *Public Administration Review*, 58(5): 851-863.
- Lazarus, R. S. (1998): Fifty years of the research and theory of R. S. Lazarus. Mahwah.
- Le Grand, J. (2003): Motivation, agency, and public service. Of knights & knaves, pawns & queens. Oxford University Press.
- Lipsky, M. (1980): Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Publications of Russell Sage Foundation.
- Matiaske, W./Mellewig, T. (2001): Arbeitszufriedenheit: Quo vadis? Eine Längsschnittsuntersuchung zu Determinanten und Dynamik von Arbeitszufriedenheit. In: *Die Betriebswirtschaft*, 61(1): 7-24.
- Matiaske, W./Holtmann, D./Weller, I. (2007): Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst: Erwartungen und erste Erfahrungen. Ergebnisse einer Kommunalbefragung. In: Matiaske, W./Holtmann, D. (Hg.): *Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst*. München und Mering: 79-86.
- Nitschke, F./Eicker-Biss, M. (2015): Rechtliche Grundlagen und Organisationsstrukturen der Jobcenter in NRW. Bottrop: G.I.B. Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH.
- Olejniczak, M./Matiaske, W./Salmon, D./Fietze, S. (2014): Arbeitsbedingungen in Jobcentern – Gemeinsame Einrichtungen nach § 44b SGB II. Mitarbeiterbefragung zum Arbeitsumfeld, psychischer Belastung und Arbeitszufriedenheit. Berichte der Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V Nr. 28, online verfügbar unter: <http://hermes.unibw-hamburg.de/werkstatt/berichte/bericht28.pdf>.
- Pfeffer, J./Salancik, G. (1978): A social information processing approach to job attitudes and task design. In: *Administration Science Quarterly*, 23: 224-253.
- Pugliesi, K. (1999): The consequences of emotional labor: Effects on work stress, job satisfaction, and well-being. In: *Motivation and Emotion*, 23(2): 125-154.
- Rastetter, D. (2008): Zum Lächeln verpflichtet, Emotionsarbeit im Dienstleistungsbereich. Frankfurt/Main.
- Rau, R./Gebele, N./Morling, K./Roesler, U. (2010): Untersuchung arbeitsbedingter Ursachen für das Auftreten von depressiven Störungen. Research Report F1865, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Berlin, Dortmund, Dresden.
- Schedler, K./Proeller, I. (2006): New public management (3. Aufl.). Bern.
- Schütz, H. (2008): Reform der Arbeitsvermittlung – Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit. Opladen.

- Siegrist, J./Starke, D./Chandola, T./Godin, I./Marmot, M./Niedhammer, I./Peter, R. (2004): The measurement of effort-reward imbalance at work: European comparisons. In: *Social Science Medicine*, 58: 1483-1499.
- Siegrist, J./Dragano, N. (2008). Psychosoziale Belastungen und Erkrankungsrisiken im Erwerbsleben. Befunde aus internationalen Studien zum Anforderungs-Kontroll-Modell und zum Modell beruflicher Gratifikationskrisen. *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, 51(3): 305-312.
- Siegrist, J./Wege, N./Puhhofer, F./Wahrendorf, M. (2009): A short generic measure of work stress in the era of globalization: Effort-reward imbalance. In: *Int. Arch Occup Environ Health*, 82(8): 1005-1013.
- Süß, S./Jörges-Süß, K. (2007): Implementierung einer leistungsbezogenen Bezahlung in öffentlichen Verwaltungen – Eine Untersuchung auf Grundlage der neo-institutionalistischen Organisationstheorie. In: Matiaske, W./Holtmann, D. (Hg.): *Leistungsvergütung im öffentlichen Dienst*. München und Mering: 189-206.
- Suma, S. (2012): *Selbstwertmanagement: Psychische Belastungen im Umgang mit schwierigen Kunden*. Wiesbaden.
- ver.di (2010): Jobcenter bereiten Personalratswahlen vor – Entfristungen dürften bundesweit eine der großen Aufgaben der Personalräte sein. Online verfügbar unter: http://sozialarbeit.verdi.de/themen/sozialaemter_sozialhilfe/jobcenter-dez-2010.
- Wagner, G. G./Frick, J. R./Schupp, J. (2007): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, evolution and enhancements. *Schmollers Jahrbuch*, 127(1): 139-169.
- Zühlke, Christina (2014): Mord im Jobcenter Neuss: „Die Schreie habe ich immer noch im Ohr“. In: *Spiegel Online – Panorama*, 13.03.2014. Online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/panorama/mord-im-jobcenter-neuss-wie-die-kollegen-des-opfers-weiterarbeiten-a-958263.html>.