

Olejniczak, Michael

**Research Report**

## Arbeit im Kontext des SGB II: Personalwirtschaftliche Aspekte des neuen Steuerungsmodells

Berichte der Werkstatt für Organisations- und Personalforschung, No. 22

**Provided in Cooperation with:**

Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V., Berlin

*Suggested Citation:* Olejniczak, Michael (2011) : Arbeit im Kontext des SGB II: Personalwirtschaftliche Aspekte des neuen Steuerungsmodells, Berichte der Werkstatt für Organisations- und Personalforschung, No. 22, Werkstatt für Organisations- und Personalforschung, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/70800>

**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.*



**Werkstatt**

für Organisations- und  
Personalforschung e.V.

## **Arbeit im Kontext des SGB II**

---

**Personalwirtschaftliche Aspekte des Neuen Steuerungsmodells**

**Michael Olejniczak**

---

Berichte der Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V., ISSN 1615-8261

**Der Autor:**

**Dr. Michael Olejniczak**, E-Mail: bzldozent@yahoo.de

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V. unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

© **Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V.**  
Berlin 2011

**Berichte der Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V.**

**Bericht Nr. 22, Berlin 2011**

**ISSN 1615-8261**

**Kontakt zur Werkstatt für  
Organisations- und Personalforschung e.V.:**

Prof. Dr. Renate Ortlieb  
Südwestkorso 76  
12161 Berlin  
Tel.: 030/89739919  
Fax: 030/89739919

email: kontakt@werkstatt-opf.de  
Internet: www.werkstatt-opf.de

**Vorstandsmitglieder und  
wissenschaftlicher Beirat der  
Werkstatt für Organisations-  
und Personalforschung e.V.:**

Prof. Dr. Albert Martin  
Prof. Dr. Wenzel Matiaske  
Prof. Dr. Thomas Mellewig  
Prof. Dr. Eckart Minx  
Prof. Dr. Werner Nienhüser  
Prof. Dr. Florian Schramm

## Zusammenfassung

Das New Public Management wurde angesichts staatlicher Budgetprobleme auch in Deutschland eingeführt, um im Bereich der öffentlichen Verwaltung Effizienz und Effektivität durch ökonomische Ansätze zu steigern. Insbesondere im sozialen Sektor fallen dem Staat Aufgaben zu, die durch Marktprozesse nicht bewältigt werden können. Während die Evaluation des Neuen Steuerungsmodells überwiegend auf Zusammenhänge zwischen institutionellen Veränderungen und Leistungsgrößen abzielt (Bogumil et al. 2006, S. 154), sind die Auswirkungen dieses Kontextes für die Beschäftigten bisher kaum eingehend analysiert. Gerade hier ist es erforderlich, die Auswirkungen der Reformen auf die Arbeitswelt zu untersuchen, ob nicht unerwünschte Nebenwirkungen im Bereich der Mitarbeitermotivation und –identifikation bis hin zu negativen Selbstselektionsprozessen auftreten. Empirische Befunde zur Arbeitswelt der persönlichen AnsprechpartnerInnen im Rechtskreis des Sozialgesetzes, 2. Buch (SGB II) werden hier vor diesem Hintergrund betrachtet, da diese Dienstleistung konsequent nach den Prinzipien des Neuen Steuerungsmodells implementiert wurde. In der Beschreibung der Arbeitswelt wird teils auf Interviewpassagen einer eigenen Studie zu den Dienstleistungen nach dem SGB II aus dem Jahre 2009 zurückgegriffen.

# 1 Das Neue Steuerungsmodell und das SGB II

Unter dem Schlagwort „New Public Management“ sind in den meisten europäischen Staaten in den vergangenen Jahren Versuche unternommen worden, die öffentliche Verwaltung zu verschlanken und effizienter zu gestalten. Die gewachsene Komplexität der Umwelt führte zu Zweifel an der Leistungsfähigkeit einer zentralisierten, eng reglementierten Bürokratie. In Deutschland ist bisher das Neue Steuerungsmodell (NSM), ein Konzept der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) aus dem Jahr 1993, richtungweisend (KGSt 1993).

## 1.1 New Public Management und das Neue Steuerungsmodell

Neben der Beschränkung auf die staatlichen Kernaufgaben sollten mit dem NSM die internen Leistungsprozesse mittels betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente optimiert werden (Holtmann 2008, S. 13 f.). Die dabei propagierten Komponenten dieser Umgestaltung sind:

- Professionelles Management mit entsprechenden Handlungsfreiheiten
- Leistungsstandards und –Messgrößen in Form quantitativer Zielwerte und Erfolgsindikatoren
- Outputorientierung über leistungsgerechte Entlohnung und Mittelzuweisung
- Disaggregation zentraler Einheiten und Bildung kleiner, dezentraler und selbstständiger Einheiten

Dieser Ansatz der Ökonomisierung korrespondiert mit neoliberalen Ansätzen, die gleichzeitig eine Wettbewerbsorientierung fordern (Schedler/Proeller 2006, S. 37 – 42). Neben dem theoretischen Ansatz des Managerialismus beinhaltet der Ansatz des New Public Management Elemente der Public Choice Theorie, insbesondere der Transaktionskostentheorie und des Principal-Agent-Ansatzes der Neuen Institutionenökonomik (Hilbert 2004, S. 4 f.). Der Markt - beziehungsweise marktähnliche Konstrukte (Benchmarking, Best-Practise und andere) - als Koordinationsmechanismus sowie Informationspflichten gegenüber dem Prinzipal sollen eine Steuerungsmöglichkeit bei einer gewissen Autonomie auf operativer Ebene ohne unmittelbare Handlungskontrolle gewährleisten (Vogel 2006, S. 59 – 66).

Die deutsche Form des New Public Management wird weiterhin vorangetrieben. In Variation des international üblichen Ansatzes des New Public Management steht nicht Privatisierung und Marktöffnung im Vordergrund, sondern die Modernisierung und Rationalisierung der Verwaltungsorganisation in Richtung auf ein Selbstverständnis als Dienstleistungsanbieter, der sich am Bedarf der Kunden orientiert. An Stelle des Wettbewerbs tritt der Vergleich innerhalb der Einrichtung sowie nach außen mit anderen Einrichtungen gleicher Funktion (Scheidemann 2008, S. 18; KGSt 1993, S. 13 f.).

## 1.2 Neuausrichtung des Personalmanagements

Im Zuge der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells ist es naheliegend, auch die Arbeitsanforderungen und die Aufgaben für die Beschäftigten den neuen Strukturen anzupassen. Entsprechend finden Praktiken des privatwirtschaftlichen Human Resource Managements Einzug in den öffentlichen

Dienst. Dies umfasst weite Bereiche von leistungsorientierter Bezahlung bis zur systematischen Personalentwicklung (Vogel 2006, S. 453 – 456). Ausgeweitet auf das Personalmanagement werden dem Neuen Steuerungsmodell entsprechend in der Arbeitsorganisation Kooperations- und Gruppenelemente sowie ganzheitliche Arbeitszusammenhänge eingefordert. Entsprechend der ökonomischen Ausrichtung wird von den Mitarbeitern betriebswirtschaftliches Wissen erwartet und darüber hinaus sollen entsprechende Anreizsysteme die Leistung fördern (Bogumil et al. 2006, S. 152). Der Staatsdiener im klassischen Sinne, der in einem besonderen Treueverhältnis steht und ein standesgemäßes statt eines leistungsorientierten Einkommens bei absoluter Arbeitsplatzsicherheit erhält und dafür Objektivität und Unabhängigkeit in der Aufgabenerfüllung gewährleistet (Weber 1980, S. 825), passt nicht mehr in die öffentliche Verwaltung nach dem Neuen Steuerungsmodell.

Das NSM hat als Leitbild den engagierten Mitarbeiter, der neben Flexibilität und der Bereitschaft zum ständigen Ausbau der fachlichen Kompetenzen auch ein hohes Maß an sozialer Kompetenz besitzt und über das vertraglich festgelegte Niveau hinaus Leistungen erbringt. Dabei ist nicht nur eine quantitative Mehrleistung gemeint, sondern insbesondere so genanntes „Extra-Rollenverhalten“ – Verhalten, das nicht exakt im Arbeitsvertrag gefordert wird, aber Zielen dienlich ist, wie etwa Kollegialität oder Kundenfreundlichkeit (Matiaske/Weller 2006). Über einzelne Handlungen hinaus als Bewusstsein des Arbeitnehmers, in der Theorie als Organizational Citizenship Behavior (OCB) diskutiert, identifiziert dieser sich mit der Organisation und fördert über Eigeninitiative, Gewissenhaftigkeit und unkompliziertes Handeln die Ziele und das Überleben der Organisation (Holtmann, 2008, S. 33 f.)

### **1.3 Management by Objectives**

Das NSM sieht für ganze Verwaltungseinheiten eine Steuerung über Zielvereinbarungen vor, ein klassisches Management by Objectives. Gleichzeitig wird mit der Aufgaben- und Verantwortungszuweisung eine entsprechende Entscheidungskompetenz und die Vereinbarung von Zielvorgaben zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern delegiert. Augenmerk wird also von der Verhaltenskontrolle auf eine Ergebniskontrolle verschoben. Als straffes Steuerungssystem ist das Instrument auf kurzfristige Ergebnissteigerung ausgerichtet (Hentze et al. 2005, S. 583 – 585). Leistungsbeurteilungen und leistungsbezogene Entlohnung erscheinen in diesem Kontext als probates Mittel zur besseren Nutzung vorhandener Human Resources - höheres Einkommen und bessere Aufstiegschancen sollen die Mitarbeitern zu höheren Leistungen stimulieren (Holtmann 2008, S. 37 f.)

Mit dem 2006 in Kraft getretenen Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD) § 18, sollen Leistungskomponenten in das Entgelt einfließen. Dabei sind sowohl Methoden zur Leistungsbewertung als auch Zielvereinbarungen als Entscheidungsgrundlage möglich (Tittel 2010 S. 17 - 20). Wieweit eine derartige leistungsorientierte Entlohnung tatsächlich zusätzliche Leistungspotenziale eröffnen kann, hängt weitgehend von der wahrgenommenen organisationalen Gerechtigkeit ab. Wird diese nicht wahrgenommen und die Beurteilung lediglich als Legitimationsinstrumente empfunden, sind eher negative Auswirkungen auf das Betriebsklima zu erwarten (Holtmann 2008, S. 228 - 232).

Eine leistungsorientierte Bezahlung hat sich bisher im öffentlichen Dienst nicht flächendeckend durchgesetzt (Matiaske/Holtmann/Weller 2005), wobei die Lenkung über Zielvereinbarungen jedoch auch wirksam wird, wo sie nicht konsequent in Verbindung mit einem entsprechenden Entgeltmodell umgesetzt wird. Die Steuerungsstrukturen über Zielvereinbarungen für Organisationseinheiten, Benchmarking, Budgetierung und Controlling können jedoch auch ohne Leistungsentgelt über Standards und Arbeitsvorgaben statt individuell ausgehandelte Zielvereinbarungen für die Mitarbeiterinnen erhebliche Auswirkungen auf die tägliche Arbeit haben.

#### **1.4 Konfiguration des SGB-II-Aktivierungssystems**

Bereits in der ersten Version des SGB II war gesetzlich eine Wirkungsforschung festgelegt, die auf eine Lenkung über Zielvorgaben folgt. In den §§ 46 – 55 des SGB II wird diese Form der Steuerung und das Benchmarking verbindlich vorgegeben, wobei hier durch Änderungen im Jahr 2010 das Ausmaß der Datenerhebung nochmals zunehmen wird. Im Benchmarking werden unter anderem Vergleichszahlen im Bereich der Wirtschaftlichkeit, zur Aktivierung in Maßnahmen bis hin zu Sanktionsraten ermittelt (BerteslmannStiftung 2006, S. 1 – 6). Im Vergleich wird angestrebt, dass im Sinne lernender Organisationen Best Practice Modelle sich auf andere Kommunen verbreiten (con\_sens 2010, S. 34 – 40). Im Rahmen der Qualitätssicherung soll für eine beträchtliche Zahl persönlicher Daten der Leistungsempfänger im System der aktiven Leistungen ein hoher „Füllgrad“ erreicht werden (BA 2009, S. 13 f.).

Im Bereich der aktiven Leistungen zur Integration sind die Aspekte *Fördern und Fordern* eng miteinander verknüpft, wobei sowohl im Gesetz als auch in der beruflichen Praxis die Aktivierung - *das Fordern* - eine besondere Stellung einnimmt. Die Dienstleistung zur Integration in den Arbeitsmarkt soll in der Koproduktion zwischen Hilfeempfänger und persönlichem Ansprechpartner erfolgen (Konle-Seidl 2008, S. 11). Für die unterschiedlichen fremderbrachten Einzelleistungen wird konsequent die Ausrichtung auf Marktmechanismen umgesetzt, etwa über Gutscheine (Vermittlungsgutscheine oder Bildungsgutscheine) oder für den Einkauf ganzer Maßnahmen durch die grundsätzliche Ausschreibungsvergabe (Konle-Seidl 2008, S. 13 – 15). Dass mit der Ausschreibungsvergabe eventuell die Qualität der Maßnahmen beeinträchtigt wird und sich für die qualifizierten Beschäftigten der Träger atypische Beschäftigungsverhältnisse und unbefriedigende Einkommensaussichten ergeben, sei hier als Effekt auf die Arbeitswelt nur am Rande erwähnt.

Während bis zum Jahr 2008 über den § 16 Abs. 2 SGB II eine gewisse Freiheit bei der individuellen Leistungserbringung existierte, ist der Handlungsspielraum mit der Instrumentenreform zum 1.1.2009 und die Änderungen der §§ 16 – 16 e SGB II und die auch im Rechtskreis des SGB II gültigen §§ 45 f. SGB III (Vermittlungsbudget und Maßnahmen) streng reglementiert. Nicht nur die Einschränkungen wirken sich auf die Arbeit in diesem Bereich aus, allein schon die ständigen Änderungen der Regelungen, Abfragen und Prozessorganisation stellen eine Herausforderung an die Beschäftigten dar.

## 2 Probleme der Steuerung über quantitative Zielvorgaben

Die Steuerung mit den Methoden des Management by Objectives in Abgrenzung zu bürokratischen Lenkungsstrukturen ersetzt Verhaltensnormen durch Ziele, die in hierarchieübergreifenden Verhandlungen im Konsens festgelegt werden sollen. Dabei treten Interessenkonflikte auf und die Mitarbeiter werden in Wettbewerb zueinander gestellt, der negative soziale Folgen in der Belegschaft haben kann (Bonazzi 2007, S. 240 – 242). Bei der Ausrichtung auf kurzfristige, quantitative Ziele ist für die Nachhaltigkeit der Arbeit die Partizipation der Mitarbeiter, offene Kommunikation und Vertrauen von herausragender Bedeutung (Zaug 2009 S. 213 f.). Darüber hinaus sind eine Reihe weiterer Problembereiche bei der Steuerung über quantitative Ziele zu berücksichtigen.

### 2.1 Zielvorgaben für qualitative Arbeit

Eine Reihe staatlicher Aufgaben besteht in qualitativen Funktionen, die sich nicht ohne weiteres in Form von quantitativen Zielen operationalisieren lassen. Insbesondere im Bereich sozialer Dienstleistungen, wo die Arbeit eher qualitativ als quantitativ ausgerichtet ist, wird es schwierig, Ziele in produktorientierten Kennzahlen festzulegen, wie es die KGSt fordert (Pook 2007, S. 1 f.). Das dort propagierte SMART-Konzept fordert, dass die vereinbarten Ziele spezifisch, messbar, aktiv beeinflussbar, realistisch und terminiert sein sollen und sich dabei an der Definition für den Gesamterfolg der Organisation oder Einheit orientieren (Lutz 2009, S. 12).

Gerade im Fallmanagement sind typische Merkmale von Sozialarbeit gegeben, wobei die Ergebnisse zwar durchaus beobachtbar, beschreibbar und auch bewertbar, aber kaum schlüssig quantifizierbar sind (Strunk 1998, S. 64). Arbeitszufriedenheit hängt nicht nur von der Entgelthöhe ab, sondern begründet sich auch aus der Befriedigung an der Arbeit an sich, wenn sie als interessant und herausfordernd wahrgenommen wird. Weiterhin ist gerade bei komplexen Tätigkeiten wahrgenommener Arbeitserfolg eine Einflussgröße der Arbeitszufriedenheit (Sari/Judge 2004, S. 397 f.). Diese Befriedigung ist jedoch gefährdet, wenn der Erfolg der qualitativen Arbeit durch das Steuerungssystem nicht wahrgenommen wird und stattdessen quantifizierbare Größen, die eher einen Randaspekt darstellen und vor allem an ökonomischen Interessen ausgerichtet sind, zur Bewertung der Arbeit herangezogen werden. Aufgaben- und Rollenklarheit können hierdurch negativ beeinflusst werden.

### 2.2 Kontrolle und Motivation

Auf organisationaler Ebene entsteht durch die Budgetzuweisung und Übertragung von Aufgaben auf lokale Einheiten eine Principal-Agent-Konstellation, in der in diesem Fall der Bund zunächst einmal Einfluss auf das Geschehen abgibt. Abhängig vom Ausmaß des Vertrauens auf Redlichkeit wird der Informations- und Kontrollverlust über entsprechendes Berichtswesen und Reglementierungen substituiert. Mit Benchmarking wird ein Quasi-Markt-Konstrukt als zusätzlicher Kontrollmechanismus installiert (Le Grand 2003, S. 59 – 61). Die konsequente Fortführung dieses Prinzips innerhalb der Organisationseinheiten auf die Ebene der operativen Arbeit wird durch die Steuerung über Ziele realisiert. Ursprünglich liegt dem Management by Objectives ein emanzipatorische Menschenbild zugrun-



de, in dem der Mitarbeiter in der Arbeit nach Selbstentfaltung strebt und das Vertrauen in diese Motivation die Grundlage ist, statt einer strengen Verhaltenskontrolle eine Ergebniskontrolle einzuführen, die weitaus mehr Handlungsspielraum lässt. Weniger Kontrolle und mehr Handlungsautonomie steigern nach diesem Ansatz die Arbeitsmotivation (Andresen 2009, S. 36 - 38).

Intrinsische Motivation wird in der Literatur zumeist auf nicht entfremdete, anspruchsvolle Tätigkeiten, ausgestattet mit Entscheidungsspielräumen und Handlungskompetenzen, bezogen. Insbesondere für flexible Organisationen ist diese Dimension der Arbeitsmotivation von funktionaler Bedeutung (Matiaske/Weller 2006, S. 113). In der erweiterten Betrachtungsdimension des erwünschten Extra Rollenverhaltens im Sinne des Organizational Citizenship Behavior ist eine der deutlich erkennbaren Grundlagen das Commitment, also die Identifikation, sowohl gegenüber der Organisation als Ganzes als auch hinsichtlich der repräsentierten Werte und Normen und die durch die Organisation wahrgenommene Unterstützung (Organ et al. 2006, S. 126 f.). Neben einer leistungsgerechten Bezahlung muss die Organisation also insgesamt die Potenziale bieten, dass die Mitarbeiter sich mit der Organisation identifizieren können. Arbeitsbedingungen, die den handlungsspielraum stark einengen sind somit der Stimulation intrinsischer Arbeitsmotivation nicht förderlich.

### **2.3 Ressourcen, Handlungsautonomie und Stress**

Im Management by Objectives steht die Formulierung und Quantifizierung von Zielen und die Kontrolle der Ergebnisse im Vordergrund des Führungsprozesses. Gerade bei qualitativen, komplexen Aufgaben kann hier leicht eine Diskrepanz zwischen dem formulierten qualitativen Auftrag und den vorgegebenen Kennzahlen auftreten, der als Zielunklarheit oder gar als Dilemma wahrgenommen wird. Daneben wirken sich mangelnde Handlungsautonomie sowie mangelnde Ressourcenausstattung, sei es in Form von Bewältigungsstrategien, persönlichen Merkmalen oder materiellen Ressourcen, als Stressfaktoren aus. Die Arbeit wird als psychologische Belastungssituation wahrgenommen (Wolf 2006, S. 158 f.; Meier 2006, S. 175 f.).

Ein weiterer Stressfaktor, der im Zusammenhang mit den Handlungsmöglichkeiten steht, ist der Mangel an sozialen Ressourcen. Dabei handelt es sich um emotionale Unterstützung (Vertrauen, Bewunderung, Respekt), instrumentelle Unterstützung (direkte Hilfestellung), informationelle Hilfe (Ratschläge) und Bewertungsbestätigung (Bestätigung der sachlichen und moralischen Richtigkeit des Handelns). Derartige Stressfaktoren können systemimmanent sein, führen jedoch zu Belastungen, die durchaus auch negative Einflüsse auf die Gesundheit der Mitarbeiter haben (Edelmann 2002, S. 58 – 60).

### **3 Die Arbeitswelt der persönlichen AnsprechpartnerInnen**

Kaum ein Bereich der öffentlichen Verwaltung ist derart umfassend durch diese Managementmethode gekennzeichnet wie der Bereich der Betreuung von Langzeitarbeitslosen im Rechtskreis des SGB II. Nach § 14 SGB II leisten die so genannten persönlichen AnsprechpartnerInnen im Bereich Vermittlung und Fallmanagement ihren Dienst. Die rein quantitative Belastung der persönlichen Ansprechpartner im Rechtskreis des SGB II sei an dieser Stelle nicht weiter thematisiert. Ebenso werden hier Belastungsmomente wie fehlende Entwicklungsmöglichkeiten, unbefriedigende Bezahlung oder die spezifischen Anforderungen in der Arbeit mit problembehaftete Kunden vernachlässigt. Diese Elemente sind keine spezifischen Belastungen im Zusammenhang mit dem neuen Steuerungsmodell. Hier werden vielmehr die Belastungen angesprochen, die unmittelbar im Zusammenhang mit der Organisation im Sinne des Neuen Steuerungsmodells stehen. Dass die Belastung hoch ist, zeigen eine Mitarbeiterbefragung der Gewerkschaft ver.di zur Arbeitszufriedenheit bei den Beschäftigten der ArGe Köln (ver.di 2009), eine Studie der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV 2009) sowie qualitative Studien basierend auf Interviews mit Beschäftigten.

#### **3.1 Aufgaben- bzw. Rollenklarheit**

Das SGB II zielt auf Beseitigung bzw. Verringerung der Hilfebedürftigkeit der Leistungsempfänger. Dabei wird vorrangig eine Vermittlung in Arbeit angestrebt, daneben jedoch auch die Aktivierung und der Abbau von Vermittlungshemmnissen. Während die Aufgabenstellung für persönliche AnsprechpartnerInnen, die auf Arbeitsvermittlung ausgerichtet arbeiten, relativ klar definiert ist, wird sie im Bereich des Fallmanagements schon deutlich unklarer. Der konkrete Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) an das Fallmanagement sieht den Abbau von Vermittlungshemmnissen und Integrationsfortschritte bei arbeitsmarktferne Kunden vor. Das beinhaltet einen systematischen Beratungsprozess, in dem auf den Einzelfall bezogene Dienstleistungen koordiniert werden. Dazu ist Interaktion mit den Betroffenen erforderlich, um Bedarfe und Ziele zu erarbeiten. Gleichzeitig sind einzelfallübergreifende Netzwerke auszubauen (BMAS 2010, S. 2 - 4). Diese eher sozialpädagogisch ausgerichtete Aufgabenstellung müssen die Mitarbeiter mit dem sehr stringenten Aktivierungsauftrag in Einklang bringen.

Aufgabenbeschreibung für den Arbeitsplatz, Erwartungen der Vorgesetzten und die der Kunden sind durchaus nicht homogen - die Mitarbeiter werden vor dem Hintergrund ihrer bisherigen persönlichen Erfahrungen ein sehr unterschiedliches Rollenverständnis entwickeln (Ames 2008, S. 104 - 106, 126). Dabei ist gewiss die Rollenklarheit bei Vermittlern höher als im Bereich des Fallmanagements (Ames 2008, S. 171). Diese systembedingte Varianz birgt nicht nur Konfliktpotenzial, sondern wirkt auch negativ hinsichtlich eines Gleichbehandlungsanspruches der Kunden. Insbesondere das Benchmarking führt dazu, dass sich eine Kluft zwischen Arbeitgebererwartungen und den Ansprüchen der Mitarbeiter an die eigene Arbeit auftut (Ames 2008, S. 136 f.). Die Rollenunklarheit und Rollenkonflikte, die deutlich systembedingt sind, deuten sich auch in der quantitativen Studie der DGUV an (DGUV 2009,

S. 34 u. 37 - 39). Hinzu kommt die heterogene Mitarbeiterstruktur, wobei die persönlichen Ansprechpartner teils aus der dem Bereich der Verwaltung stammen, andererseits jedoch insbesondere aus pädagogischen und betriebswirtschaftlichen Bereichen als Quereinsteiger in das System gekommen sind (Hielscher/Ochs 2009, S. 111).

Aus Sicht der Ansprechpartner stellt sich die Frage der Priorität – steht der Kunde mit seinem Problem und die Vermittlung im Vordergrund der Arbeit oder die komplexen administrativen Abläufe und die Ergebnisse für die Statistik. Hierzu die Aussage einer Vermittlerin<sup>1</sup>:

*V: Ganz klar! Ich kann nicht 8 Gespräche wertvoll – das schaffe ich einfach – oder das sind ganz tolle Menschen. Also, ich für meinen Part, wenn ich 8 Gespräche am Tag führen müsste, weil das ne Vorgabe ist, dann müsste ich mich einschränken in meinen Gesprächen. Schränke ich mich in meinen Gesprächen ein, geht mir einiges an (Pause) ja Motivation des Kunden verloren, Druckmittel gegenüber dem Kunden. Es geht mir auch viel an Information verloren. Wenn ich für jeden ne halbe Stunde hab. Mit Dokumentation, mit – da kommen wir wieder auf den administrativen Bereich, der ja übermäßig groß ist bei uns, dann ist es einfach so, da kann ich nicht mehr viel aus dem Kunden raus holen. Wenn ich nicht viel raushole, kann ich nur noch hoffen, dass der Kunde sich selbst kümmert. Weil er mir nichts – weil dann bin ich – dann – dann bin ich gar nicht involviert.*

### 3.2 Persönliche Ressourcen

Für den SGB-II-Bereich sind insbesondere für das Fallmanagement hinsichtlich der Arbeit an den Vermittlungshemmnissen der Kunden mit gutem Grund eine große Zahl im pädagogischen Arbeitskontext sozialisierte Mitarbeiter rekrutiert worden. Im Arbeitsumfeld der strikten Bürokratie haben diese jedoch deutliche Defizite hinsichtlich der dafür benötigten Arbeitsstrategien und Verwaltungs- und Rechtskenntnisse und häufig sind auf persönlicher Ebene die Kontrollüberzeugungen nicht kompatibel zu einem derart restriktiven Verwaltungsmechanismus (Wolf 2006, S. 158). Im Verhältnis der Kollegen zueinander wird ein Clash der Kulturen deutlich: Mitarbeiter mit einer beruflichen Sozialisation in der öffentlichen Verwaltung haben ein grundlegend anderes Rollenverständnis als für den Bereich des SGB II neu rekrutierte Mitarbeiter mit pädagogischem Hintergrund. Der formale Auftrag und die Regelungen umfassen beide Perspektiven, wobei dies zu inneren Konflikten und auch zu Konflikten innerhalb der Teams führt, soweit es um ein einheitliches Problemverständnis geht.

Vielfach wird ein Mangel an Aufgabenspezifischer Qualifizierung eingestanden, insbesondere in den Bereichen „Umgang mit schwierigen Kunden“, „Case Management“ und „Rechtskenntnisse“, wie

---

<sup>1</sup>Die Interviewpassagen stammen aus einer Reihe von Interviews für die Arbeit des Verfassers „Aktive Leistungen nach dem SGB II als Dienstleistungsprozess: Eine qualitative Analyse der Hartz-IV-Reform auf Basis von Interviews mit Betroffenen“ München 2010. Im Folgenden stehen für die Interviewteilnehmer:

V: Vermittler  
F: Fallmanager  
Kx: Kunde  
I: Interviewer

Mitarbeiterbefragungen im Rahmen der Evaluation zeigten (BMAS 2008, S. 106). Ein Defizit, dass zweifellos die Belastung der Arbeit erhöht - jedoch wären intensive, einheitliche Schulungen eine Möglichkeit, nicht nur die rein fachlichen Defizite auszugleichen, sondern die divergierenden Rollenverständnisse anzunähern und ein klareres Zielverständnis zu entwickeln. Im System zeichnet sich dabei eine Tendenz ab, Qualifizierung und Einarbeitung durch abzuarbeitende Prozessstandards zu substituieren. Diese Entwicklung in Richtung einer tayloristischen Arbeitsorganisation dürfte dabei jedoch dem Ziel einer individuell ausgerichteten Dienstleistung nicht dienlich sein (Hielscher/Ochs 2009, S. 111 – 113).

Gerade im ländlich strukturierten Bereich ist die Quasi-Vermarktlichung von Qualifizierungsmaßnahmen über Bildungsgutscheine und zertifizierte Angebote problematisch, da diese sich für Anbieter hier nicht rechnen. Die evaluationsgerechte Standardisierung der Leistungen beeinträchtigt durchaus den Handlungsspielraum der Ansprechpartner, wie aus der folgenden Interviewpassage mit einer Fallmanagerin deutlich wird:

*F: Aber – ja – die Herangehensweise hat sich auf Grund der Rahmenbedingungen deutlich geändert. Man kann dem Kunden nicht mehr so viel anbieten, wie man möchte und hält sich da im Grunde entsprechend zurück. Weil man weiß, ich hab nichts groß anzubieten. - I: Also, das Leistungsangebot ist auch – äh - reduziert worden sozusagen, das Spektrum? - F: (lange Pause) Also, was zum Beispiel Qualifikationen oder – oder Weiterbildungen angeht, solche Sachen, da ist es deutlich weniger möglich als noch vor zwei, drei Jahren. - I: Und das ist auch ein deutliches Handicap für die Arbeit? - F: (Pause) Zum Teil ja, weil – ehm – um die Menschen in Arbeit zu bringen oder um sie der Arbeit ein Stück näher zu bringen, näher an den Arbeitsmarkt ran – ehm – ist natürlich eine gewisse Qualifizierung einfach erforderlich. - I: Mhm. - F: Und – ähm – (Pause) ja, wenn ich das jetzt nicht mehr sooo spontan dem Bedarf der Kunden auch entsprechend bieten kann, (Pause) ja, dann ist das natürlich auch für die Kunden nachteilig letztendlich.*

### **3.3 Zielvorgaben für die Mitarbeitenden**

In verschiedenen Untersuchungen zeigt sich der Komplex *Statistik, Controlling und Benchmarking* als Hauptursache für die Wahrnehmung der Arbeit als Belastung (Ames 2008, S. 175 f). Bereits der immense Aufwand für durch die Statistik erzwungene Tätigkeiten spielt hier eine bedeutende Rolle. Aber auch die inhaltliche Ausgestaltung der Arbeit verliert stellenweise an Sinn, wenn etwa die Eingliederungsvereinbarungen grundsätzlich frühzeitig geschlossen werden, weil Regelwerke und Zahlenkontrollen dies so vorsehen, auch wenn inhaltlich im Beratungsprozess kein Punkt erreicht ist, dass ein tragfähiger Hilfeplan erstellt werden kann. Es ist utopisch anzunehmen, dass die Kunden-Berater-Beziehung spontan die Qualität hat, dass teils sehr persönliche, komplexe Problemlagen hinreichend durchdrungen werden. Ebenso werden stereotype Kurzprofilings zur Kategorisierung, der schon fast fetischistische Druck zur „Kontaktdichte“ kurzfristigen Besetzung von Maßnahmen dem Anspruch einer individuellen Kundenbetreuung nicht gerecht, was für die Beschäftigten eine nennenswerte Be-

lastung darstellt (Ames 2008, S. 16; Olejniczak 2010, S. 244). Daneben führen Vergleiche der individuellen Arbeitsstatistik zu einem gewissen Konkurrenzdruck der Kollegen untereinander (Ames 2008, S. 104 - 108).

Der Kontrollmechanismus über Zielvorgaben, sei es als Arbeitsnormen, als Zielvereinbarung oder schlicht über die Erwartungen der Vorgesetzten, drängt die Beschäftigten in der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu einem Cream Skimming oder auch Rosinenpicken unter den Kunden - sie werden sich - mehr oder weniger bewusst - jeweils den Kunden widmen und ihnen Leistungen zukommen lassen, bei denen statistisch zählbare Ergebnisse wahrscheinlich sind. Nicht nur, dass damit Untersuchungen zum Erfolg der eingesetzten Instrumente verzerrt werden, es bedeutet auch, dass den Kunden, die die Unterstützung in besonderem Maße benötigen, durch einen beinahe unsichtbaren Mechanismus ausgeschlossen werden. Dies entspricht zwar dem Anspruch einer ökonomischen Effizienz, jedoch ist für den Auftrag des Fallmanagements fraglich, ob ein derartiger Ansatz zielführend ist (Lipsky 2005, S. 107 f.; Behn 1994, S. 159 f.). Der Widerspruch, der sich aus der täglichen Arbeit mit den Kunden und deren Bedürfnissen einerseits und den Arbeitsanforderungen aus der Statistik ergeben, leisten gewiss ihren Beitrag zur mangelnden wahrgenommenen Sinnhaftigkeit der Arbeit, was in einer äußerst geringen Einschätzung der Bedeutung der eigenen Arbeit sichtbar wird (DGUV 2009, S. 40).

An dieser Stelle muss der Mitarbeiter in diesem Bereich feststellen, dass der Konflikt zwischen einer kundenorientierten Dienstleistung und hohen Kennzahlen für das Benchmarking, etwa die Kontaktdichte, sich an seinem Arbeitsplatz als Interessenskonflikt zwischen Kunde und dem politisch-institutionellen Rahmen manifestiert. Hier wird deutlich, dass die quantitativen Vorgaben nicht nur unmittelbar belastend sind, sondern vielmehr auch den Rollenkonflikt verstärken. Die Wahrnehmung einer Fallmanagerin wird im folgenden Interviewauszug deutlich:

*F: Ja, also zu den Zahlen muss ich mal sagen, die interessieren mich überhaupt nicht. Ich arbeite so mit den Kunden, wie ich das jetzt erst mal für richtig halte und wie sie auch kommen. Das ist mir dann ziemlich Wurst, ob das vier, fünf oder neun Gespräche am Tag sind und ob das 10 oder 20 oder weiß ich wie viele EGV im Monat sind. Ähm – die Zahlen sind mir da absolut egal. Für mich ist es wichtig – hm – ja – (Pause) auf die Leute eingehen zu können. Ähm – und (Pause) die Kunden mit ihrer Unterschiedlichkeit, mit ihren Problemlagen – ja möglichst zu verstehen und auch dann zu gucken, wie kann ich jetzt entsprechende Unterstützung anbieten. - I: Mhm. F: Da, wo es Sinn macht und möglich ist. - I: Hm. - F: Natürlich auch zuerst mal da, wo es erwünscht ist – ähm – und dann aber auch bei denen, wo doch noch Abwehr da ist, möglichst zu versuchen diese Abwehr aufzuweichen.*

### **3.4 Wertschätzung**

Eine Anerkennung für die Arbeit wird kaum wahrgenommen und anerkannt, da bereits die Vorgesetzten der persönlichen AnsprechpartnerInnen diesen vermitteln, an der „eigentlichen Arbeit“ kein Interesse zu haben, sondern nur an deren Niederschlag in der Statistik. Die Arbeit an Problemlösungen in

der Realität wird verschleiert durch die bereits in der Entstehung fragwürdigen Statistiken, so dass auch in der Öffentlichkeit keine Anerkennung möglich ist. Insgesamt kann so für die Beschäftigten der Eindruck entstehen, dass sie zueinander im Wettbewerb stehen, ihren Vorgesetzten die gewünschten Zahlen zu liefern (Ames 2008, S. 16 f.). Dieses Steuerungsmodell führt dazu, dass seitens der Führung Vorgaben als unrealistisch bzw. nicht plausibel wahrgenommen werden, Vorgesetzte angesichts des Zahlendrucks kein Interesse an der Arbeitssituation und deren Belastungen haben, aber auch dass der Sachverstand der Mitarbeiter ignoriert wird (Ames 2008, S. 33). Wenn die Sinnhaftigkeit der Arbeit unter den Beschäftigten in diesem Bereich so negativ eingeschätzt wird (DGUV 2009, S. 34 u. 40), so steht dies gewiss im Zusammenhang damit, dass die Anerkennung innerhalb des Systems ausbleibt und auch die Öffentlichkeit dem Arbeitsgebiet sehr kritisch gegenüber steht. Besonders deutlich wird dies, wenn in der ver.di Befragung nur 3,6 % der Befragten der Aussage „Ich werde für meine Arbeit beneidet“ zustimmen (ver.di 2009).

Weitere Aspekt in diesem Zusammenhang sind die erforderliche Emotionsarbeit und die Aggression, der die persönlichen AnsprechpartnerInnen bei der Arbeit ausgesetzt sind. Emotionen in der täglichen Arbeit müssen zum Selbstschutz unterdrückt und sie können nicht offen gezeigt werden. Der restriktive gesetzliche Rahmen erlaubt es nicht, Einfühlungsvermögen zu zeigen, was eine gewisse Entfremdung von der eigenen Arbeit bedeutet (DGUV 2009, S. 44 f.). Die mangelnde Akzeptanz der zugrundeliegenden Reform verursacht gleichzeitig einen hohen Grad an Aggression seitens der Kunden, so dass von einem regelrechten Gefährdungspotenzial bei der Arbeit ausgegangen werden kann (DGUV 2009, S. 50 – 53).

Die persönlichen Ansprechpartner stehen an der Frontlinie eines gesellschaftlichen Konfliktes, der sich durch die aktivierende Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II entfacht hat. Das Ansehen, insbesondere der Kunden, basiert dabei insbesondere darauf, dass der Fallmanager oder Vermittler als Personifizierung der Reform wahrgenommen wird. So kommen folgende Interviewaussagen der Kunden über die Vermittler zustande:

*K11: Wie gehe ich mit Menschen um? Darum, wo ich gesagt habe, ich muss ins Zickenzimmer. Auch so `ne Geschichte. Da sitzen so 23jährige Gören und wollen einem was erzählen! Und behandeln einen so von oben herab! - I: Hm. – K11: Na, und da kriegt der alte Mauerer natürlich `nen dicken Hals! Was erlauben die sich? Da muss `ne Wasserwage her!*

Oder auch etwas distanzierter, wobei das geringe Ansehen sich unmittelbar daraus ergibt, dass dem Kunden die mangelhaften Möglichkeiten des Ansprechpartners durchaus bewusst sind:

*K12: Und die Leute! Die spielen hier noch mit! Die spielen! Die spielen dasselbe Spiel wie die Politik, wie die Marktwirtschaft. Die sind nur ein Teil davon. - I: Hm. - K12: Die sind nur ein kleines Vermittlungs-Teilchen davon. Und jeder, der hier sitzt und nen Job hat, der ist froh diesen Job zu haben. - I: Ja. - K12: Und wird `nen Scheißdreck da dran tun, irgendwas daran zu verändern, zu kritisieren, zu*

*machen über seine Mittel hinausgehend. Über seinen Weg hinausgehend.- I: Hm. - K12: Nur, um seinen Job nicht zu verlieren.*

### **3.5 Handlungsautonomie und -spielraum**

Die vielfältigen Vorschriften - Gesetze, Handlungs- und Geschäftsanweisungen und Arbeitshinweise der Bundesagentur für Arbeit, ermessenslenkende Weisungen innerhalb der Verwaltung etc. - führen in der Summe zu sehr komplizierten Fällen und beeinträchtigen die Handlungssicherheit. Vor allem ist die Informationsflut, die in diesem Zusammenhang auf die Mitarbeiter einbricht, kaum zu bewältigen. Der eigene Handlungsrahmen wird dadurch unscharf. Insgesamt drückt sich in den Vorschriften aus, dass sie in politischen Auseinandersetzungen in weitgehender Unkenntnis des Arbeitsalltages der persönlichen AnsprechpartnerInnen mit den Kunden verfasst wurden (Ames 2008, S. 44 - 52). Auch das Gefühl, Einfluss auf die eigene Arbeit zu haben, ist bei den Mitarbeitern in diesem Bereich sehr niedrig ausgeprägt (DGUV 2009, S. 34).

Als Begrenzung des Handlungsspielraums durch mangelnde Instrumente wurden vor allem kritisiert, nicht hinreichend in der Lage zu sein, den Kunden unter den rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen berufliche Qualifizierungen gewähren zu können (Ames 2008, S. 70). Auch das Angebot an Schuldnerberatung und vor allem die Kinderbetreuung als kommunale Eingliederungsleistungen werden als unzureichend wahrgenommen (Ames 2008, S. 81). Geeignete Angebote für arbeitsmarktferne Kunden fehlen, dafür sind eine Reihe von Maßnahmen zu besetzen, deren arbeitsmarktbezogener Sinn nicht erkennbar ist. Die Mitarbeiter haben das Gefühl, diese lediglich als Instrument zur Aktivierung einzusetzen und dem Druck zur Besetzung zu folgen, damit beeindruckende statistische Ergebnisse entstehen. Ebenso werden teils substanzlose Eingliederungsvereinbarungen geschlossen, weil dies vorgeschrieben ist und die Zahl statistisch ausgewertet wird (Ames 2008, S. 94 – 103). Auch die Möglichkeit, sich selbst in die Arbeitsgestaltung einzubringen, ist recht eingeschränkt. In der bereits erwähnten ver.di Umfrage bestätigten nur 26,6 % der Befragten, dass sie die Möglichkeit haben, ihre eigenen Ideen zur Verbesserung der Arbeitsorganisation einzubringen. Auch die DGUV-Studie bestätigt dies mit signifikanten Ergebnissen (DGUV 2009, S. 34 u. 39 f.).

Im gleichen Maße, in dem im Sinne des NSM standardisierte und zählbare Leistungen das System der Arbeitsmarktverwaltung im Geltungsbereich des SGB II durchdringen, werden die Handlungsautonomie und der Handlungsspielraum für die Beschäftigten eingeengt. Die spiegelt sich in folgender Interviewpassage wider:

*F: Was mich im Fallmanagement motiviert, ist zu sehen, dass bei den Kunden Bewegung rein kommt in die Sache. - I: Die Aktivierung. - F: Ja, genau! Also zu gucken – ähm – die kriegen auch selber was auf die Reihe. So zum Beispiel, ne? - I: Hm. – F: Ähm – sie dahin zu führen, dass sie letztendlich – ja – für sich auch wieder Perspektiven sehen, für sich Möglichkeiten sehen und entdecken. Ähm - selber aktiv werden. Ja, sich selber Strategien überlegen – ähm – und solche Dinge.- I: Mhm. Würdest du dir*

*da manchmal mehr Handlungsspielraum wünschen – in welcher Form auch immer? - V: Ja, zumindest mehr Handlungsspielraum in der Richtung –ähm - dass noch spezifischere Möglichkeiten hätte, den Leuten Unterstützung anzubieten. – I: Hm. - F: Also, mal abseits von Suchtberatung, Schuldnerberatung und Arbeitsgelegenheit. - I: Hm. - F: Wobei das letztere ja auch schon sehr zusammengeschrumpft ist. Also, solche Angebote überhaupt machen zu können. - I: Hm, hm. - F: Da noch ein breiteres Spektrum zu haben an, an – äh – ja Hilfsangeboten auch letztendlich. Eventuell noch weitergehende Beratungsinstitutionen – ähm – oder andere Unterstützungsangebote, das – das wäre gut.*

An anderer Stelle im Interview wird deutlich, dass dem Fallmanagement für einen Großteil der Fälle adäquate Instrumente einfach fehlen:

*F: Aber ich denke trotzdem das ist etwas an der – ja - an den Bedürfnissen der Leute und an der Realität des Arbeitsmarktes vorbei. Gerade hier jetzt im Fallmanagement haben wir reichlich so genannter TP. Für die nicht mal mehr, also toter Pferde, für die noch nicht einmal mehr eine Arbeitsgelegenheit machbar ist aufgrund gesundheitlicher und sonstiger Hemmnisse. Bei denen sieht man eigentlich keine Möglichkeit mehr – oder sehe ich dann keine Möglichkeit mehr, wo ich da noch irgendwie motivieren oder aktivieren – äh – soll und könnte. - I: Hm. - F: Und trotzdem sind auch gerade in dieser Personengruppe Leute dabei, die für sich auch gerne arbeiten würden. - I: Hm.- F: Und da, denke ich, muss die Politik auch irgendwann realisieren, dass da irgendwas wie ein zweiter Arbeitsmarkt einfach erforderlich ist. Um dann eben auch Folgeschäden, wie eben Sucht, wie eben psychische Erkrankungen oder, oder, oder – ehm – solchen Dingen vorzubeugen. - I: Hm. - F: Depressionen oder was auch immer. Denn das ist ja letztendlich auch wieder ein gesellschaftlicher Kostenfaktor, der berücksichtigt werden muss. - I: Hm. - F: Ehm - und für diesen Personenkreis, zumindest – ja – 8 Stunden am Tag die Möglichkeit zu schaffen `ner Sinn bringenden, für sie selber Sinn bringenden Aufgabe nachzugehen dann, wäre – denke ich – mal `ne Aufgabe da dran zu gehen.*

## **4 Auswirkungen**

Auch wenn es dem liberalen Ansatz des Neuen Steuerungsmodells entsprechen würde, Handlungsautonomie in die Nähe der operativen Ebene zu verlagern, zeigt sich für den Bereich der aktiven Dienstleistungen am Arbeitsmarkt nach dem SGB II eine straffe, zentralistische Führung über Leistungsindikatoren, Budgetierung, Controlling, Benchmarking und enge Regelementierung der Prozesse und Leistungsangebote. Eine umfassende Umsetzung des Management by Objectives mit entsprechender Mitarbeiterpartizipation bei der Festlegung der Ziele vor dem Hintergrund eines klar definierten Oberziels mit einem Konsens, wie dies zu erreichen ist, kann nicht identifiziert werden. Da die Ziele auf höchster Ebene einem politischen Willensbildungsprozess folgend definiert werden und bestenfalls mit den regionalen Einheiten Zielvereinbarungen ausgehandelt werden, die in Kenntnis des Arbeitsalltags und der Kunden stattfinden, ist eine Beteiligung kaum möglich. Die Ökonomisierung im Sinne des Neuen Steuerungsmodells erreicht in diesem Fallbeispiel zwar kurzfristig geringe Kosten, ent-



spricht aber mit geringer Handlungsautonomie der Mitarbeiter und starker Kontrolle, geringer Partizipation und unter ständigem Kostendruck dem, was im Qualitätsmanagement als „billiges System“ bezeichnet wird und längerfristig nicht effizient sein wird. Mitarbeiterorientierung ist auf Dauer wirtschaftlicher (Rothlauf 2004, S. 55 - 58). Das betriebswirtschaftliche Prinzip, dass auch das Controlling eine vertretbare Kosten-Nutzen-Relation haben muss, hat hier im neuen Steuerungsmodell noch nicht Einzug gefunden.

Die extensive Statistik und das Controlling in diesem Politikbereich sollte dringend um ein dediziertes Führungs- und Personalcontrolling erweitert werden, um negative Entwicklungen in der Arbeitswelt für die Beschäftigten zu vermeiden. Der politische Willensbildungsprozess zur Hartz-IV-Reform mit der Berücksichtigung unterschiedlicher Positionen hat zu einer inkonsistenten Aufgabenstellung geführt. Was als Lenkung über Ziele seitens der Führung an die Mitarbeiter herangetragen wird, hat nichts mit der wahrgenommenen Arbeitswelt der Kunden und des Arbeitsmarktes zu tun. Diese nicht bis zu einem konsistenten Ergebnis ausgetragenen Konflikte führen zu einem unklaren Rollenverständnis durch einen vagen gesetzlichen Auftrag, der als echter Belastungsfaktor für die Beschäftigten gewertet werden kann (Ames 2008, S. 171).

Die wahrgenommene Diskrepanz zwischen den zur Verfügung stehenden Ressourcen und der Herausforderung, den Kunden effektiv zu helfen, wird als Stress wahrgenommen. Hinzu tritt, dass aus der Organisation heraus der primäre Arbeitsauftrag der Aktivierung und Förderung faktisch hinter den Anforderungen durch das Controlling, quantitative Ergebnisse zu maximieren, zurücktritt. Diese Diskrepanz zeigt gleichzeitig auf, dass die Zielgrößen des Controllings zwar offensichtlich bequem zu erheben sind, aber in einem nicht befriedigenden Zusammenhang zur eigentlichen Aufgabe stehen. So entstehen ständig wiederkehrend Situationen, in der entweder beide Anforderungen oder zumindest eine mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht zu bewältigen sind. Die systemimmanente Unmöglichkeit, das Dilemma der nicht zu vereinbarenden Ziele, führt dazu, dass die Situation nicht mehr als Herausforderung sondern eher als bedrohlich wahrgenommen wird (Eppel 2007, S. 16 – 18). Durch den installierten Konkurrenzdruck unter den Kollegen und dem einseitigen Interesse des Vorgesetzten an den Erfordernissen der Statistik und des Benchmarking wird die Stressbewältigung durch soziale Unterstützung systematisch erschwert, gleichzeitig steigt die Stressbelastung durch die fortschreitende Standardisierung und Regulierung der Instrumente, die die Handlungskompetenz als persönliche Ressource weiter einschränken (Ladinig 2010, S. 36 f.).

Soweit Stressbewältigung möglich ist, d. h. Coping-Strategien zur Verfügung stehen, sind gesundheitliche Schäden durch Stress nicht zwangsläufig. Konfrontation zur Klärung der Situation ist in diesem Kontext nicht möglich, da auf lokaler Ebene kaum Spielraum besteht und die Regeln bundesweit per Gesetz festgeschrieben sind. Eine Form der Stressbewältigung, die in dieser Konstellation offen bleibt, ist die Distanzierung von der primären Aufgabe, vom Service für den Kunden zugunsten der Erzeugung entsprechender Ergebnisse für das Controlling. Gerade wo die Ansprechpartner eine pädagogi-

sche Orientierung haben, käme das mit einer Sinnentleerung der Arbeit gleich. Eine weitere Option wäre die innere Flucht in Form der inneren Kündigung oder die tatsächliche Flucht aus dem System (Trimmel 2003, S. 72 f.; van Dick 1999, S. 48).

Angesichts der auffallend schlechten Werte für die Verbundenheit mit dem Arbeitsplatz, das Commitment (DGUV 2009, S. 34), zeigt, das Personalmanagement hat in diesem Bereich hinsichtlich des Anspruches, OCB zu fördern, versagt. Eine hohe Fluktuationsrate deutet an, dass die Arbeitszufriedenheit im beschriebenen Bereich eher gering ist (BMAS 2008, S. 95). Wenn die empirische Untersuchung der DGUV zunächst einen überraschend hohen Wert für die Mitarbeiterzufriedenheit gezeigt hat, der nicht konsistent war zu den sonstigen Ergebnissen, zeigte sich in Interviews, dass diese überwiegend die Qualität der „resignativen Mitarbeiterzufriedenheit“ hat. Die Bewertung des Arbeitsplatzes ist zwar zunächst negativ, jedoch findet eine Absenkung des Anspruchsniveaus statt um letztlich ein psychisches Gleichgewicht halten zu können (DGUV 2009, S. 40 – 42). Die inneren Anpassungsprozesse können allerdings auch derart sein, dass zwar das Anspruchsniveau aufrecht erhalten bleibt, der Mitarbeiter jedoch bereits in der Wahrnehmung der Situation Uminterpretationen und Verfälschungen vornimmt, die gemessene Arbeitszufriedenheit dann jedoch als Pseudo-Arbeitszufriedenheit zu bewerten ist (Kirchler 2008, S. 251).

Insgesamt ist hier festzustellen, dass die Organisation des Rechtskreises des SGB II eine belastende Arbeitswelt geschaffen hat (DGUV 2009, S. 60 – 63), von der aus Perspektive des Arbeits- und Gesundheitsschutzes Risiken für die Beschäftigten ausgehen. Da die Bedingungen teils in politischen Festlegungen begründet liegen, sollte im Rahmen der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers unter dem Aspekt der Mitarbeiterbelastung eine Reorganisation stattfinden, die nicht ungelöste politische und gesellschaftliche Konflikte auf diesen Arbeitnehmerkreis abwälzen (DGUV 2009, S. 97).

## Literatur

**Ames, A. (2008):** Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/innen nach § 14 SGB II, Düsseldorf

**Andresen, M. (2009):** Das (Un-)Glück der Arbeitszeitfreiheit - Eine ökonomisch-psychologische Analyse und Bewertung. Wiesbaden

**BA – Bundesagentur für Arbeit (2009):** Qualitätsbericht: Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Nürnberg

**Behn, R. D. (1994):** Leadership Counts: Lessons for Public Management from the Massachusetts Welfare, Training and Employment Program, Boston

**BertelsmannStiftung (2006):** Kennzahlen-Set SGB II für Optionskommunen. Gütersloh

**Bogumil, J./Grohs, S./Kuhlmann, S. (2006):** Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37/2006, S. 151-184

**Bonazzi, G. (2007):** Geschichte des organisatorischen Denkens. Tacke, V (Hrsg.) Übersetzung der 13. Aufl. 2002, Wiesbaden

**Bonvin, J.-M. (2007):** Entspricht die Europäische Beschäftigungsstrategie dem Ansatz der Verwirklichungschancen? Eine vorläufige Einschätzung. . In: Filipic, U. (Hrsg.) (2007) Arbeitsmarktpolitik in Europa, S. 11 – 26, Wien

**BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008):** Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“ Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Berlin

**BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010):** Handlungsleitfaden zum Fallmanagement in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II). Berlin

**con\_sens - Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH (2010):** Benchmarking der 69 Optionskommunen - Entwicklungen und Aktivitäten - Fünf Jahre Option Berichtsjahr 2009. Hamburg

**DGUV – Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2009):** Arbeitsbelastungen und Bedrohungen in Arbeitsgemeinschaften nach Hartz IV – Zwischenbericht. München

**Van Dick, R. (1999):** Stress und Arbeitszufriedenheit im Lehrerberuf: Eine Analyse von Belastung und Beanspruchung im Kontext sozialpsychologischer, klinisch-psychologischer und organisationspsychologischer Konzepte. Marburg

**Edelmann, M. (2002):** Gesundheitsressourcen im Beruf: Selbstwirksamkeit und Kontrolle als Faktoren der multiplen Stresspufferung. Weinheim

**Eppel, H. (2007):** Stress als Risiko und Chance – Grundlagen von Belastung, Bewältigung und Ressourcen. Stuttgart

**Hentze, J./Kammel, A./Lindert K. (2005):** Personalführungslehre: Grundlagen, Funktionen und Modelle der Führung. 4. Aufl., Bern

**Hielscher, V./Ochs, P. (2009):** Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin

**Hilbert, C. (2004):** Performanzmessung und Anreize in der regionalen Arbeitsvermittlung: Der Schweizer Ansatz und eine Modellrechnung für Deutschland. WZB Discussion Paper, Berlin

**Holtmann, D. (2008):** Funktionen und Folgen von Leistungsbeurteilungen. Eine Studie zur Einführung eines personalwirtschaftlichen Standardinstrumentariums in öffentlichen Verwaltungen. München

- KGSt - Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993):** Das neue Steuerungsmodell: Begründung – Konturen – Umsetzung. Bericht. 5/1993, Köln
- Kirchler, E. (2008):** Arbeits- und Organisationspsychologie, Band 1. 2. Aufl. Wien
- Konle-Seidl, R. (2008):** Changes in the governance of employment services in Germany since 2003. IAB Discussion Paper 10/2008. Nürnberg
- Ladinig, M. M. (2010):** Arbeitsplatzbezogene Stressprävention & Copingstrategien als Handlungsfeld betrieblicher Sozialarbeit. Norderstedt
- Le Grand, J. (2003):** Motivation, Agency and Public Policy. Oxford
- Lipsky, M. (2005):** Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York
- Lutz, S. (2009):** Relative Leistungsturniere in der Personalwirtschaft: Vor- und Nachteile. Hamburg
- Matiaske, W. /Holtmann, D./Weller, I. (2005):** Leistungsvergütungssysteme in öffentlichen Verwaltungen. In: Der Städtetag, 58. Jg., Nr. 1, S. 27–30.
- Matiaske, W./Weller, I. (2006):** Kann weniger mehr sein? Theoretische Überlegungen und empirische Befunde zur These der Verdrängung intrinsischer Motivation durch extrinsische Anreize. In: Rapp, R./Sedlmeier P./ Zunker-Rapp, G. (Hrsg.): Perspectives on Cognition. A Festschrift for Manfred Wettler, S. 113–132. Lengerich
- Meier, R. (2006):** Erfolgreiche Teamarbeit. Offenbach
- Organ, D. W./Podsakoff, P. M./MacKenzie, S. B. (2006):** Organizational Citizenship Behavior - Its Nature, Antecedents and Consequences. Thousand Oaks, Ca.
- Pook, M. (2007):** Zielvereinbarungen und deren Bedeutung für die Steuerung im SGB II - Bundeskongress  
[http://www.bundeskongress-sgb2.de/foren-dokument/content/forum\\_d4/downloads/D4\\_6\\_Pook%20\(Text\).pdf](http://www.bundeskongress-sgb2.de/foren-dokument/content/forum_d4/downloads/D4_6_Pook%20(Text).pdf)
- Rothlauf, J. (2004):** Total Quality Management in Theorie und Praxis. 2. Aufl., München
- Sari, L.M./Judge, T. A. (2004):** Employee Attitudes and Job Satisfaction. In: Human Resource Management, Vol. 43 Nr. 4, S. 395 - 407
- Schedler, K./Proeller, I. (2006):** New Public Management. 3. Aufl., Bern
- Scheidemann, H. (2008):** Zwischen zwei Welten? Eine organisationssoziologische Analyse der (Re-)Konstruktion kommunaler Selbstbeschreibungen. Wiesbaden
- Strunk, A. (1998):** Neue Steuerungsmodelle in der Sozialverwaltung und ihre Bedeutung für die Freie Wohlfahrtspflege. In: Maelicke, B. (1998) Freie Wohlfahrtspflege im Übergang zum 21. Jahrhundert. S. 53 - 70. Baden-Baden
- Tittel, A. (2010):** Leistungsbezogener Stufenaufstieg und Leistungsentgelte im TVöD. Norderstedt
- Trimmel, M. (2003):** Allgemeinde Psychologie: Motivation, Emotion, Kognition. Wien
- ver.di (2009):** Arbeitszufriedenheit bei den Beschäftigten der ArGe Köln – Ergebnisse einer Befragung des ver.di-Bezirk Köln, Fachbereich Gemeinden. Präsentationsfolien, Internet: ([http://www.verdi.de/sozialarbeit/themen/sozialaemter\\_sozialhilfe/sozialaemter\\_sozialhilfe](http://www.verdi.de/sozialarbeit/themen/sozialaemter_sozialhilfe/sozialaemter_sozialhilfe))
- Vogel, R. (2006):** Zur Institutionalisierung von New Public Management: Disziplinndynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie. Wiesbaden
- Weber, M. (1980):** Wirtschaft und Gesellschaft. 5. Auflage, Tübingen
- Wolf, C. (2006):** Psychosozialer Stress und Gesundheit. Belastungen durch Erwerbsarbeit, Hausarbeit und soziale Beziehungen. In: Kölner Zeitschrift für Sozialpsychologie, Sonderheft 46/2006, S. 158 - 176
- Zaug, R. J. (2009):** Nachhaltiges Personalmanagement: Eine neue Perspektive und empirische Exploration des Human Resource Management. Wiesbaden

## Berichte der Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V.:

01. **Weller, I./Steffen, E. 2000:** Ergebnisse einer Mitarbeiterbefragung bei der Lynx Consulting Group/Bielefeld. Berlin.
02. **Bendel, K. 2000:** Zufriedenheit von Nutzerinnen und Nutzern mit ambulanten Pflegedienstleistungen. Forschungsbericht. Berlin.
03. **Bendel, K./Matiaske, W./Schramm, F./Weller, I. 2000:** „Kundenzufriedenheit“ bei ambulanten Pflegedienstleistern. Bestandsaufnahme und Vorschläge für ein stresstheoretisch fundiertes Messinstrument. Berlin.
04. **Holtmann, D./Matiaske, W./Möllenhoff, D./Weller, I. 2001:** Leistungsbeurteilung im öffentlichen Dienst. Zur Validierung des Leistungsbeurteilungs- und -bewertungssystems LBB-SYS. Berlin.
05. **Martin, A./Purwin, J. 2001:** Soziale Fähigkeiten in Arbeitsgruppen. Eine empirische Studie zur Ermittlung der Kooperationsfähigkeit. Berlin.
06. **Weller, I. 2001:** Fluktuationsneigung und Commitment. Eine empirische Betrachtung bei F&E-Mitarbeitern. Berlin.
07. **Matiaske, W./Holtmann, D./Weller, I. 2002:** Anforderungen an Spitzenführungskräfte. Retrospektive und Perspektive: Eine empirische Untersuchung. Berlin.
08. **Jütte, W./Matiaske, W. 2002:** Regionale Weiterbildungsnetzwerke. Eine exemplarische Analyse. Berlin.
09. **Holtmann, D./Matiaske, W./Weller, I. 2002:** Transparenz und Kommunikation als Erfolgsfaktoren von Leistungsbeurteilungen im öffentlichen Dienst. Vorstellung eines Forschungsprojektes. Berlin.
10. **Erbel, C. 2003:** Personalmanagement, Mitarbeiterverhalten und Kundenzufriedenheit im Dienstleistungskontakt. Eine empirische Analyse. Berlin.
11. **Weller, I./Matiaske, W. 2003:** Gütekriterien und faktorielle Struktur des IMC-Gitters zur Messung von Leistungs-, Macht- und Anschlussmotiven. Berlin.
12. **Schlese, M./Schramm, F. 2004:** Beschäftigungsbedingungen in der Gebäudereinigung – eine Analyse des Sozioökonomischen Panels. Berlin.
13. **Schramm, F./Zeitlhöfler, I. 2004:** Personalpolitik an Hochschulen. Eine Studie anhand der HWP – Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik. Berlin.
14. **Bekmeier-Feuerhahn, S./Eichenlaub, A. 2004:** Ein Markenzeichen für die Universität: Wie kann die Identität der Universität in einem Bild verdichtet werden? Berlin.
15. **Schlese, M./Schramm, F. 2004:** Implikationen der Tarifverträge zur Leiharbeit für die Tarif- und Beschäftigungsbedingungen im Gebäudereiniger-Handwerk. Berlin.
16. **Weller, I./Matiaske, W. 2008:** Gütekriterien einer deutschsprachigen Version der Mini Markers zur Erfassung der „Big Five“. Berlin.
17. **Wigger, A. 2008:** Managing organizational change: Application of the Biomatrix theory to the transformation of a non-profit organization, Berlin.
18. **Matiaske, W./Tobsch, V./Fietze, S. 2009:** Erfolgs- und Kapitalbeteiligung von Beschäftigten in Deutschland. Abschlussbericht einer repräsentativen Befragung, Berlin.
19. **Weller, I./Matiaske, W. 2009:** Leistungsorientierung und der Wechsel des Rahmens. Ein Erklärungs- und Messansatz für Extra-Rollenverhalten, Berlin.
20. **Fietze, S./Matiaske, W. 2009:** Podcast in der Lehre: Bericht über den Einsatz an der Helmut-Schmidt-Universität, Berlin.

## **Berichte der Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V.:**

- 21. Fritz, M./Issa, N./Müller, G./Tuchtfeldt, S./Fietze, S./Kattenbach, R. 2011:** Der Arbeitskraftunternehmer. Erschöpfung und Arbeitszufriedenheit im JD-R Modell, Berlin.
- 22. Olejniczak, M. 2011:** Arbeit im Kontext des SGB II - Personalwirtschaftliche Aspekte des Neuen Steuerungsmodells, Berlin.