

Beitrag für den Forschungsbericht

Folgen von Sanktionen im Bezug von Arbeitslosengeld II

Kaum ein Gesetz ist seit seiner Verabschiedung so kontrovers diskutiert worden wie das so genannte „Hartz IV“. Ein wesentlicher Kritikpunkt an der Grundsicherung für Langzeitarbeitslose liegt in den Sanktionen für unerwünschte und regelwidrige Verhaltensweisen. Das Forschungsprojekt untersuchte Zusammenhänge und Folgen dieser sozialpolitischen Ausrichtung. Fazit: Die Folgen sowohl für die Hilfebedürftigen als auch für die Beschäftigten in den Jobcentern sind drastischer als es Sozialreportagen bereits ahnen ließen und mahnen zum Überdenken nicht nur einzelner Maßnahmen bei der Umsetzung des Gesetzes, sondern zu einer grundsätzlichen Neuausrichtung der Existenzsicherung.

Hintergrund

Mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II (ALG II) – so die offizielle Bezeichnung für die Grundsicherung – nach der Novellierung des Sozialgesetzbuches (SGB II) im Jahr 2005 prägt der neue Leitgedanke des aktivierenden Sozialstaates die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Ein Bestandteil der Aktivierung ist neben zahlreichen Maßnahmen zur Arbeitsförderung auch die Bestrafung bzw. Androhung von Strafe bei Pflichtverletzungen.

Zwang und Druck gelten im Fachdiskurs als wenig geeignet, um Motivation und Eigenverantwortung zu steigern. Und doch zeigt der Blick in die Sozialgesetzgebung, dass vor allem die Existenzsicherung von Langzeitarbeitslosen auf solchen Elementen einer als veraltet geltenden „schwarzen Pädagogik“ fußt. Den Hintergründen dieser Entwicklung wollte das Forschungsprojekt ebenso nachgehen wie den Folgen dieser Ausrichtung für die Betroffenen und zwar auf beiden Seiten des Schreibtisches: Den Mitarbeitenden der Jobcenter sowie den betroffenen sanktionierten Arbeitslosen.

Ergebnisse unserer Studie in Kürze: Es herrscht der „Geist“ von Misstrauen im reformierten Sozialrecht, und dessen Umsetzung führt zu Fremdbestimmung. Die Lebensentwürfe von Hilfebedürftigen werden nicht anerkannt, sondern anzupassen versucht an die Maßgabe einer Erwerbsintegration um jeden Preis. Auch für die Beschäftigten in den Jobcentern, nicht wenige Sozialarbeitende darunter, steht der Aktivierungsansatz einem professionellen Handeln entgegen. „Institutioneller Zynismus“ ist eine der Folgen auf Seiten der Behörden. Die untersuchten Fälle von Sanktionen zeigen, dass sie die angezielte Wirkung verfehlen. Sie führen nicht zur Ermutigung und einer erfolgversprechenden Suche nach Beschäftigung, sondern zu „subversivem Gehorsam“, De-Motivation und steigendem Stress, je nach Typus von Hilfebedürftigen.

Fragestellung und Forschungsdesign

Ermöglicht durch eine einjährige FH-interne Forschungsförderung bildeten mehrere studentische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein Team und unterstützten zwischen Januar und Dezember 2015 das Projekt mit dem Ziel, einen umfangreichen Forschungsantrag zu erstellen. Zudem wurde die Thematik in Seminaren des Masterstudiengangs „Soziale Nachhaltigkeit und demografischer Wandel“ verhandelt.

Dabei wurde zunächst die Grundidee des aktivierenden Sozialstaats entlang der zentralen Gesetzesvorlagen des SGB II genauer bestimmt. So zeigt die Formulierung der Ziele und Funktionen in § 1 der „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ eine Ausrichtung auf die Stärkung der Eigenverantwortung im Sinne einer Re-Integration in den Arbeitsmarkt. Höchster Zweck der Grundsicherung sei es, die Hilfebedürftigkeit zu beenden. Insofern ist auch nicht nur eine finanzielle Zahlung (das ALG II) mit der Grundsicherung verbunden, sondern in erster Linie Maßnahmen zur Eingliederung in Erwerbsarbeit. Was unter „Eigenverantwortung“ verstanden wird, gibt der Gesetzgeber mit dem Ziel einer Arbeitsaufnahme vor (vgl. auch Behrend 2008, S. 17). Davon wäre ein Gesetz zu unterscheiden, das eine selbstbestimmte Lebensführung unterstützt, indem es Ziele und Inhalte der biografischen Entscheidungen dem Einzelnen überlässt.

Die gesetzlichen Vorgaben einer anerkannten Lebensweise werden im Sanktionsparagrafen (§ 31) noch deutlicher. Weigert sich ein Hilfebedürftiger festgelegte Pflichten – wie eine bestimmte Anzahl von monatlichen Bewerbungen – zu erfüllen, droht eine Kürzung der Leistungen um in der Regel 30 % (der derzeit 404 €) für drei Monate. Zu weiteren Pflichten zählen die Aufnahme von Arbeit, Ausbildung oder früher als 1-€ Jobs bezeichneten Arbeitsgelegenheiten sowie Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit.

Zu erkennen ist an diesen Regelungen, dass der Fokus der Sozialpolitik auf Beschäftigungspolitik gelegt wird und die Klienten und Klientinnen sich durch Anstrengungen einer Arbeitsaufnahme als würdig erweisen müssen, um die finanziellen Leistungen zu erhalten.

Uns interessierten vor diesem Hintergrund folgende Fragen:

- a) Innerhalb des jetzigen Systems der Arbeitsförderung: Inwiefern erreichen Sanktionen im Bezug des Arbeitslosengeldes II die gewünschten Effekte auf Vermittlungserfolge und Eigenaktivität der Betroffenen? Und welche Nebenfolgen sind damit verbunden?
- b) Systemerweiternd: Gäbe es alternative Ansätze ohne Sanktionierungsdrohung, um das Ziel der Arbeitsförderung zu erreichen? Was können etwa partizipative Projekte leisten?
- c) Systemüberschreitend: Gäbe es nachhaltige Alternativen zur Grundsicherung, die nicht auf Arbeitszwang bauen, sondern die Autonomie der Individuen fördern? Wäre z.B. ein Bedingungsloses Grundeinkommen eine sinnvolle sozialpolitische Basis?

Dabei sollen die Fragen b) und c) in dem beantragten Folgeprojekt untersucht werden auf Grundlage der gefundenen Antworten auf die erste Frage.

Auf drei Ebenen wurden relevante Einflüsse für das Wirksamwerden und das Erleben der Aktivierungspolitik vermutet.

1. Im „Geist“ der Arbeitsförderung: Auf dieser Ebene sind verallgemeinerte und kollektiv geteilte Gewissheiten (Deutungsmuster) zur Erwerbsarbeitszentrierung, der Akti-

vierungsidee („Fördern und Fordern“) und der Akzeptanz von Zwang und Kontrolle verankert.

2. Im Behördenkontext der Arbeitsagentur bzw. der Jobcenter wird der organisatorische Rahmen gestiftet, in dem die sozialpolitischen Vorgaben umgesetzt werden. Hier vermuteten wir Unterschiede zwischen Jobcentern je nach Trägerschaft, Leitungsperson und Behördenkultur sowie regionale Differenzen.
3. Auf der Interaktionsebene treffen beide Seiten konkret aufeinander. Die von Ludwig-Mayerhofer u.a. (2007, S. 23) so genannten „Praktiken des Regierens“ bezeichnen Formen des Vollzugs der sozialrechtlichen Vorgaben. Das Gelingen der Interaktion ist hier zusätzlich zu den Rahmenbedingungen auf den übergeordneten Ebenen abhängig von der Professionalität der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen.

Die empirischen Erhebungen sind entsprechend dieser Annahmen an den drei Ebenen ausgerichtet worden. So wurde der „Geist“ vor allem in Dokumenten der Arbeitsagentur, des Sozialrechts, in Konzepten der Jobcenter sowie in der begleitenden öffentlichen Diskussion in der Presse aufgesucht. Zudem wurden problemzentrierte Interviews mit politischen Akteuren geführt, um sozialpolitische Deutungsmuster zu rekonstruieren. Im Behördenkontext wurden Interviews in Jobcentern, deren Leitungen und Trägern von arbeitsfördernden Maßnahmen erhoben wie auch von Experten und Selbsthilfeorganisationen. Auf dieser Ebene interessierte besonders der Vergleich einer Optionskommune im exemplarisch ausgewählten Ennepe-Ruhr Kreis mit einer Kommune in gemeinsamer Trägerschaft mit der Bundesagentur für Arbeit wie z.B. Dortmund, um mögliche Gestaltungsspielräume auszuloten. Auf der Interaktionsebene schließlich interviewten wir von Sanktionen betroffene ALG II Empfängerinnen und Empfänger sowie Jobcoaches und Beschäftigte in der Leistungsabteilung.

Als Analysemethode der 17 im Untersuchungszeitraum erhobenen Interviews, zahlreicher Dokumente und Presseartikel diente ein rekonstruktives qualitatives Verfahren (Objektive Hermeneutik; vgl. Wernet 2000). Die sequenzanalytisch heraus kristallisierten Deutungsmuster und Fallstrukturen wurden ergänzt durch Konzepte und Kategorien, wie sie die Grounded Theory als Erkenntnisebene anzielt (vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr 2008, S. 184ff.). Insgesamt entstand auf diese Weise eine aufschlussreiche Vorstudie für die beantragte Forschung.

Ergebnisse der Studie

Die Analysen zeigen bereits auf der Ebene der Interaktion zwischen Sachbearbeitung und Hilfebedürftigen erhebliche Differenzen in der Umsetzung des Aktivierungs- und Bestrafungsprogramms. Sie ergeben sich aus individuellen Haltungen und Deutungen auf beiden Seiten des Schreibtisches, wie sich am Beispiel eines sanktionierten Langzeitarbeitslosen – wir haben ihn Herrn Höweler genannt – verdeutlichen lässt.

- *Professionelles Handeln muss sich gegen das Aktivierungsprogramm behaupten*

Der gelernte und immer wieder arbeitslose Bürokaufmann hat in den letzten drei Jahren seiner Arbeitslosigkeit vier Sachbearbeiterinnen erlebt. Nur eine von ihnen hält er für kompetent. Bei ihr findet er eine aufmerksame ZuhörerIn, die ihn als Person mit seinen Fähigkeiten, Interessen und seinem speziellen Bedarf ernst nimmt. Maßnahmen zur Arbeitsförderung werden von ihr wie Vorschläge vorgebracht, so dass der Eingliederungsvertrag – also die Abmachung

zwischen Behörde und Klient über Bemühungen zur Arbeitsaufnahme – als Aushandlung auf Augenhöhe entsteht. Hier fühlt sich Herr Höweler anerkannt, er ist in Folge hoch motiviert.

Die anderen Sachbearbeiterinnen schildert er als Gegenteil: unfreundlich und distanziert, an seiner Person desinteressiert, an standardisierten Kommunikationsvorlagen orientiert. Seinem Erleben nach schreiben diese Jobcoaches ihm Maßnahmen vor, ordnen Verhaltensweisen an, und der Vertrag erscheint als Anweisung. In Höwelters Worten: *„Sie wollte von mir nichts wissen, sie hat ihre Pflichten runter gerasselt, den Vertrag da hingelegt und fertig aus.“* Eine solche Haltung kann weder zu treffgenauen Angeboten noch zu einem ermutigenden Impuls zur Arbeitssuche führen. Häufig ist ein derart verwaltungstechnisches Vorgehen mit kommunikativen Störungen verbunden und zieht Fehlentscheidungen nach sich. Hier liegt aus fachlicher Hinsicht unprofessionelles Handeln vor, das sogar innerhalb der Vermittlungslogik einer Arbeitsaufnahme um jeden Preis nicht erfolgreich ist.

Das standardisierte, formallogische Vorgehen, das einmal zur Qualitätssicherung und Effizienzsteigerung gedacht war, ist zudem nicht schneller und preiswerter. Das häufig vorgebrachte Kostenargument gegen wirkliche, die Person ins Zentrum stellende Beratung, trifft also nicht zu, denn die professionelle Sachbearbeiterin mit der Fähigkeit zum deutenden Fallverstehen trifft ihre Entscheidungen sicher und zügig. Neben den fachlichen Kompetenzen bedarf professionelles Handeln einer empathischen Haltung den Klienten gegenüber und einer mutigen Haltung der Behörde gegenüber, um eine eigene Interpretation des Aktivierungsauftrags durchzuhalten und eigene Handlungsspielräume auch jenseits formallogischer Verwaltungsregeln zu nutzen (vgl. auch das Professionsmodell von Fischer 2010).

- *Bei eigenen Lebensvorstellungen droht Autonomieverlust*

Denn die erste Sachbearbeiterin hat nicht sanktioniert, sondern sie hat erkannt, dass Herr Höweler zunächst Zeit brauchte, um gesundheitliche Probleme zu lösen. Sanktioniert haben aber die anderen. Ein Anlass war ein Regelverstoß. Höweler hatte im Dezember 2014 seine sechs vereinbarten Bewerbungen nicht abgegeben. Der Grund war der geplante Umzug seiner Kinder und deren Mutter, von der er getrennt lebt. Die Wohnungsrenovierung hatte er sich zur Aufgabe gemacht und frühzeitig seiner Sachbearbeiterin diesen Umstand zur Kenntnis gegeben.

Im Unterschied zu der auch ihm bekannten formal korrekten Lösung – nämlich fristgerecht Bewerbungen vorzuweisen – bringt er hier sachgebundene Umstände vor, die er berücksichtigt wissen möchte. Er steht ein für fallbezogene Entscheidungen, die neben der Erwerbsarbeit auch lebensweltliche Sorgearbeit akzeptieren, die nicht marktvermittelt ist, sondern privat vollzogen wird. Er pocht auf Anerkennung seiner Entscheidungen – und damit auf Autonomie.

Die Sanktion erfolgt dennoch, und er nimmt sie selbstbewusst in Kauf. Statt der Form zu genügen und irgendwelche Adressen anzuschreiben oder Firmen anzurufen, bleibt er seiner Überzeugung treu, keine inhaltsleeren Anweisungen zu erfüllen. Lieber trifft er Entscheidungen, die inhaltlich für ihn sinnvoll sind und ihn auf seinem beruflichen Weg weiterbringen. Doch für sein feines Gespür für Bevormundung durch formale Anweisungen und seine klaren Vorstellungen über seine beruflichen Ziele erhält er keine Wertschätzung, sondern eine Sanktion. Demgegenüber trifft andere Klienten, die nur formal, nicht aber arbeitsinhaltlich gebunden der Vereinbarung nachkommen, keine Sanktion. Ihr „subversiver Gehorsam“ bringt den Betroffenen Ruhe vor dem Zugriff der Behörde, führt aber nicht an das Ziel der Arbeitsver-

mittlung, wie auch andere Formen „strategischer Anpassung“ (Kolbe 2012, S. 203), die in der Forschung zu finden sind.

- *Sanktionen erzielen nicht die gewünschte Wirkung*

Herr Höweler repräsentiert nur einen von vielen Typen von ALG II Empfangenden. In verschiedenen Interviews ließen sich typische Haltungen rekonstruieren sowohl unter den Arbeitslosen als auch bei den Integrationscoaches. Die Analysen der Sanktionsfolgen weisen im Wesentlichen auf drei Ergebnisse hin:

Erstens bestätigt sich die in der Forschung vielfach belegte Heterogenität der Langzeitarbeitslosen (vgl. z.B. Koch/Kupka 2012). So lassen sich etwa motiviert Kooperierende, denen vielleicht nur spezifische Berufskennntnisse fehlen, wie Herr Höweler unterscheiden von den erwähnten „subversiv Gehorsamen“, die sich trickreich die Regeln der Agentur zu Eigen machen und ihren Nutzen verfolgen. Zudem finden sich Personen, die nicht deklarierten Nebenverdiensten nachgehen, und solche, die sich zum sozialrechtlichen Profi entwickelt haben und mit starkem Selbstbewusstsein der Behörde begegnen. Auch aggressiv auftretende Klienten existieren neben labilen, psychisch beeinträchtigten oder resignierten. Die verschiedenen Lebenslagen und spezifischen Hindernisse, in den Arbeitsmarkt zu finden, bedürfen daher fallbezogener Zugangsweisen statt standardisierter Vorgänge.

Zweitens ist auch die Gruppe der Integrationscoaches heterogen sowohl in Bezug auf ihre Qualifikation als auch auf ihre Rekrutierungsgeschichte und persönlichen wie auch organisatorischen Bedingungen und Voraussetzungen. Zu unterscheiden sind hier etwa professionell handelnde angemessen Qualifizierte von Job-Holdern, die aus dem früheren Sozialamt in das Jobcenter „zwangsversetzt“ wurden. Daneben lassen sich weitere Haltungen identifizieren wie zum Beispiel Ängstliche, die manchem Klienten auch physisch unterlegen sind, oder Unsichere in Bezug auf eigenständige Entscheidungen sowie Personen, die aufgrund ungünstiger Arbeitsbedingungen wie befristeter Verträge und niedriger Bezahlung wenig motiviert sind oder aber auf Machtdemonstration setzen als Kompensation. Aus solch unterschiedlichen Reaktionsmustern auf die Arbeitsstrukturen folgt, dass die Interaktionssituation und das Beratungsverhältnis zwischen Integrationscoach und Klientin bzw. Klient labil sein können. Nicht nur häufige Wechsel wirken sich störend aus, sondern bestimmte Konstellationen können kaum zu produktiver, unterstützender Zusammenarbeit führen, wenn etwa ein Job-Holder auf einen aggressive Person stößt.

Drittens haben Sanktionen bei den jeweiligen Haltungstypen deutlich unterschiedliche Folgen. Sie reichen von der Erfahrung der Entwürdigung bei motivierten Leistungsethikern über trotztige Abkehr bei „Schwarzarbeitern“ zu Stress bei Labilen. Eines ist ihnen aber gemeinsam: Nützlich im Sinne der angezielten Wirkung auf Vermittlungserfolge sind sie nicht. Es bestätigen sich die Zweifel an den Sanktionen, die andere Forschungen ebenfalls nahelegen: sie wirken de-motivierend (Kolbe 2012) und haben negative Einflüsse auf die Lebensführung wie etwa kriminelles Verhalten oder steigende Aggressionen (Ames 2009) und befördern damit auch Entsolidarisierungstendenzen. Insofern haben sie nicht nur für die Betroffenen verheerende Konsequenzen, sondern werfen ein gesellschaftliches Problem auf.

Sowohl die „Selbstbehauptung“, wie sich das Handlungsmuster von Herrn Höweler bezeichnen lässt, als auch der „subversive Gehorsam“ stellen zwei gesunde Reaktionen in einem „kranken System“ dar, insofern sie die Individuen vor Fremdbestimmungen schützen. Als Krankheit des Systems sollen hier die vorgeschriebene und formallogisch vollstreckte Aus-

richtung der Grundsicherung auf die Erwerbsintegration gelten. Auch die zugrundeliegende Annahme, die Hilfebedürftigen müssten sich einer Sozialleistung erst als würdig erweisen durch Anpassung ihrer Lebensvorstellungen an die sozialrechtlichen Vorgaben, gehört in das Syndrom. Auf dem Boden einer so verstandenen Zurichtung des Subjekts auf seine Marktförmigkeit und inhärenten De-Autonomisierung (Kolbe 2012) lassen sich auch die verschiedenen Ausprägungen von Haltungen auf Seiten der Integrationscoaches verstehen. Es handelt sich oft nicht um persönliches Unvermögen, sondern deren Wurzeln sind auf der institutionellen Ebene des Behördenkontextes verankert.

- *Handlungsspielräume der Jobcenter sind vorhanden, aber begrenzt*

Die Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Jobcenter als Organisation zwischen autoritärem Zwang und freilassender Haltung werden anhand eines exemplarischen Leiters deutlich. Herr Martin, wie er hier heißen soll, präsentiert sich als empathischer und umsichtiger Vorgesetzter und wurde als mögliches Positivbeispiel zum Widerlegen der These vom Zwangskontext intensiv analysiert. Er ist sich der „*Notlage*“ bewusst, in der ALG II-Empfänger sind und spricht z.B. von „*den Menschen*“ und nicht von Kunden. Er denkt sich in deren Situation hinein, ergreift Partei für die Betroffenen. Allerdings deutet er die Lage als schicksalhafte Abweichung von der Normalität eines eigenen Arbeitseinkommens. Insofern teilt er das Deutungsmuster einer vollwertigen und anerkannten gesellschaftlichen Teilhabe durch Erwerbsarbeit (so auch Behrend 2008, S. 18).

Dennoch bestärkt er seine Mitarbeitenden darin, nicht rein formal zu entscheiden und nicht mehr als dringend geboten zu sanktionieren. Denn er weiß, wie vielfältig die Hintergründe für solche Lebenslagen sind. Insofern zeigt Herr Martin, wie institutionelle Gestaltungsspielräume in der gegebenen sozialrechtlichen Ausrichtung genutzt werden können für eine Stärkung des professionellen Handelns.

Doch auch jemand wie Herrn Martin stößt an Grenzen, die v.a. durch finanzielle Rahmenbedingungen gesetzt werden. Die restriktiven Ressourcen bringt er mit einer Metapher zum Ausdruck: „... *die Bundesregierung bestellt quasi ein Drei Gänge Menü mit Sternchen und bezahlt aber Currywurst-Pommes und wir machen jetzt aus Currywurst-Pommes ein Drei Gänge Menü. Wir versuchen es.*“ Das Zitat steht im Zusammenhang zu bewährten Förderprogrammen, Eingliederungszuschüssen, Fortbildungen in seinem Hause. Ihm ist diese Diskrepanz zwischen dem Wünschenswerten und Möglichen wichtig zu betonen.

Dann aber zeigt sich eine andere Haltung: Schon im dritten Satz des Interviews spricht er über die Langzeitarbeitslosen in einer individualisierten Problemzuschreibung, denn die Arbeitsmarktlage sei sehr gut. Er bedient sich der Deutungsfigur, dass Transferzahlungen die eigene Aktivität lähmen wie es der welfarization-These entspricht (vgl. Ullrich 2004, S. 151). Zudem verwandelt er die „Menschen“, von denen er zuvor sprach, in Arbeitsmarkt-Maschinen, die bei sich einen „*Schalter umlegen*“ müssten, aber gerade das nicht schafften. Eine starke Verdinglichung der Langzeitarbeitslosen findet hier statt.

- *Institutioneller Zynismus als Antwort auf ein Strukturproblem*

Schnell verfällt er in die Behördensprache und in die Aktivierungslogik. Auch seine Teamleiter äußern sich in dieser Form über die Hilfebedürftigen, mit starker Schuldzuschreibung an diejenigen, die nicht vermittelbar sind. Häufig findet sich auch ein zynisches Muster (die Begleitung der ALG II Empfänger als „*Spiel*“), verdinglichend („*der nächste Schritt in der Förderkette*“) und entlang der Arbeitsmarktlogik („*vermitteln können und wenns irgendwo ne*

Stelle als Reinigungskraft ist“). Manche Klienten stören sogar, speziell solche mit psychischen Belastungen, „die jeden Tag vor der Tür stehen und in irgendeiner Form Trouble machen oder Klagen loslassen uns ganz viel Arbeitskraft kosten. (...) Und das hält natürlich ab von der regulären Arbeit mit Kunden wo man noch nen Fortkommen sehen würde und das behindert uns“).

An dieser Stelle persönliches Unvermögen zu unterstellen, eine zynische Neigung oder ein schlichtes Gemüt, würde der Schwierigkeit nicht gerecht, vor der die Beschäftigten stehen. Vielmehr zeigt sich an der Stärke und Verbreitung solcher Deutungsmuster neben den organisatorischen Restriktionen ein erheblicher Legitimationsdruck. Er tritt zum einen als kollektives Legitimationsproblem zutage in Herrn Martins Verantwortung für die Behörde, zum anderen als individuelles Legitimationsproblem auf untergeordneter Ebene der Teamleitung und Mitarbeitenden. Schuldzuweisungen, die häufigen Hinweise auf Sachzwänge und zynische Haltungen lassen sich als Reaktion auf einen solchen Legitimationsdruck verstehen. Er ist verankert in einem System, das die Beschäftigten ebenso wie die Leitungspersonen in den Institutionen unter Erfolgszwang setzt und durch autoritäre Strukturen, wie dem Controlling nach Kennzahlen bezogen auf die Vermittlung und Sanktionierung, zu einem ideellen sowie ökonomischen Zwangskontext wird. In diesem Sinne liegt ein „institutioneller Zynismus“ vor. Hindernisse für professionelles Handeln sind daher neben der Interaktionsebene und der Institutionsebene auch auf der Ebene der Deutungsmuster, also des „Geistes“ der Arbeitsförderung verankert. Nur so kann erklärt werden, dass naheliegende Merkmale professionellen Handelns wie von Herrn Höweler geschildert, nicht in den Blick geraten, sondern die Aktivierungsdeutung umgesetzt wird und sich selbst bei empathiefähigen Führungskräften durchsetzt.

Dieser „Geist“ befindet sich – strukturell betrachtet – gleichzeitig über und zwischen den anderen Einflussebenen, denn die Deutungsmuster werden durch die anderen Ebenen beeinflusst und wiederum dort verfestigt und reproduziert. Spuren dieses „Geistes“ finden sich in Interviews mit Betroffenen und Akteuren der Arbeitsvermittlung und Dokumenten der Bundesagentur für Arbeit wieder. Worin genau dieser „Geist“ besteht, wie er im Sozialrecht fundiert ist, und wie er sich realisiert in der Praxis, kann z.B. die Analyse des Beratungskonzeptes der Bundesagentur für Arbeit verdeutlichen.

Die Beratungskonzeption SGB II ist ein rund 80 Seiten starkes Dokument, das zuletzt im November 2014 von der Bundesagentur für Arbeit herausgegeben wurde. Es richtet sich an die Integrationsfachkräfte bzw. Arbeitsvermittlerinnen in den Jobcentern. Eingebunden in die Qualitätssicherung der Bundesagentur, soll laut eigenen Angaben die Prozessqualität gesteigert, die Fach- und Methodenkompetenz der Mitarbeitenden gesichert, die Kundenzufriedenheit erhalten und verbessert und die Wirkungsqualität der Beratung gesteigert werden. (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2014, S.63)

Um diese Ziele zu erreichen, gibt das Konzept sehr konkrete und detaillierte Empfehlungen und Handlungsanweisungen für den Beratungsprozess ab. Im Vorwort der Beratungskonzeption setzen sich die Autoren mit Anforderungen an eine gelingende Beratung auseinander. Dabei gehen sie neben den gesetzlichen Rahmenbedingungen und institutionellen Vorgaben auch auf die Anforderungen aus wissenschaftlicher Sicht ein, wie sie die Forschung von Ludwig-Mayerhofer u.a. (2007) als „das Handlungsdilemma der Arbeitsvermittlung“ beschrieben wurden. Dieses Spannungsfeld solle als Voraussetzung für eine erfolgreiche Beratung durch die Beratungskonzeption aufgelöst werden (Bundesagentur für Arbeit 2014,

S.16ff). Die sequenzanalytische Untersuchung sollte nun überprüfen, ob und in wieweit autonomieförderliche oder gefährdende Deutungsmuster enthalten sind.

Zusammenfassend lassen sich die Ergebnisse auf vier Deutungsmuster von Autonomie verdichten:

1. Klientinnen und Klienten gelten nicht als Experten ihrer eigenen Lebenspraxis und sind deshalb auch nicht in der Lage sich selbst zu helfen.
2. Die Zukunftsvorstellungen, Interessen, Bedürfnisse und Bedarfe der Klienten sind von geringer Qualität und müssen deshalb durch die Expertise der Vermittlungsfachkräfte aufgewertet werden.
3. Die Zukunftsvorstellungen, Interessen, Bedürfnisse und Bedarfe der Klienten müssen an die institutionellen Zielvorgaben adaptiert werden
4. Ressourcen der Klienten dienen lediglich der Durchsetzung standardisierter Verfahrensweisen.

Dem an sich selbst gestellten Anspruch – den für die Arbeitsvermittlerinnen bzw. Arbeitsvermittler und Leistungsempfangenden in gleicher Weise belastende Rollenkonflikt aufzulösen bzw. abzumildern – wird die Beratungskonzeption nicht gerecht. Die inhärenten Deutungsmuster (u.a. von Autonomie) werden nicht durchbrochen und jede Modifikation und Optimierung geschieht lediglich systemimmanent. Die Beratungskonzeption hat lediglich den Prozess der Adaptierung der Leistungsempfangenden an die institutionellen Zielvorgaben optimiert.

Fazit

So lassen sich die Ergebnisse auf den drei Betrachtungsebenen als sich gegenseitig beeinflussende und dabei stabilisierende Deutungs- und Handlungsstrukturen darstellen, wie die Abbildung veranschaulicht.



Abbildung 1: Ergebnisdarstellung von strukturellen Deutungsmustern

Schon im Aktivierungsansatz sind De-Autonomisierung, strukturelles Misstrauen sowie die Grundüberzeugung, Sozialleistungen verdiene nur, wer zu erwerbsbezogenen Gegenleistungen bereit ist, angelegt. Diese Maßgaben und Gewissheiten prägen und beschränken die Ausgestaltung der Arbeit in den Jobcentern. Selbst eine freilassende Haltung kann sich als Kultur kaum behaupten im Zwangskontext autoritären Controllings. Diese und weitere Rahmenbedingungen, von denen hier nur einige erwähnt werden konnten, prägen auch die Interaktion zwischen Beschäftigten und Hilfesuchenden und stellen Hindernisse für professionelles Handeln dar. Andersherum verfestigen Akteure und Akteurinnen auf allen drei Ebenen durch ihren Vollzug der Vorgaben die Strukturlogik des Aktivierungsprogramms. Diese Verstetigung geschieht umso manifester, als formallogische Handlungs- und Deutungsformen eine arbeitsinhaltliche und fallbezogene Ausrichtung dominieren.

Sanktionen aber – so zeigt die Mehrebenen-Betrachtung deutlich – sind in jeder Hinsicht Ausdruck eines Scheiterns. Auf der Ebene der sozialrechtlichen Konzeption stehen sie im Widerspruch zwischen dem erwerbsförmigen Beschäftigungsgebot und sinkenden Bedarf an menschlicher Arbeitskraft mit nicht passendem Qualifikationsprofil. Zudem widerspricht der Kontrollgedanke sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen zu förderlichen Handlungsimpulsen und gelingenden Formen der Ermutigung. Im Behördenkontext werden Sanktionen und ihre Begründungslogik zu einer Waffe, die sich gegen die Beschäftigten selbst richtet, weil sie Zwänge im System verankert. Und für die Betroffenen entziehen sie dem Beratungsverhältnis Glaubwürdigkeit und den Eingliederungsentscheidungen Sinnhaftigkeit, jedenfalls für die meisten der Empfängertypen.

Ausblick

Als weiterführende Fragen ergeben sich aus den dargestellten Ergebnissen insbesondere:

Was sind günstige Bedingungen für professionelles und damit autonomie-förderndes Handeln? Wodurch ist es der Sachbearbeiterin von Herrn Höweler möglich, trotz der institutionellen Barrieren professionell zu beraten und zu begleiten? Welche Kompetenzen, welchen Habitus müsste eine professionell handelnde Person mitbringen? Welche Fähigkeiten müsste sie erlernen? Wie kann jemand wie der Jobcenterleiter Herr Martin seine Handlungsspielräume nutzen? Und wie können sich Integrationsfachkräfte und Klienten vor einer Vereinnahmung vor dem „Geist der Arbeitsförderung“ und seinen Formallogiken schützen? Was wäre also innerhalb des Behördenkontextes an Innovationen für günstige Rahmenbedingungen nötig?

Dass Reformen innerhalb des Aktivierungsansatzes kaum zu grundlegenden Verbesserungen oder auch nur bürokratischen Vereinfachungen führen, zeigt sich an der neusten Beschlussvorlage der Regierung (Bundesregierung 2016). Für eine minimale Verringerung des Verwaltungsaufwandes von nicht einmal einem Prozent werden neue Vorschriften die alltägliche Bewältigung der Beschäftigten in den Jobcentern belasten. Besonders bedenklich angesichts der oben geschilderten Ergebnisse ist die Ausweitung der Festlegungen in den Eingliederungsvereinbarungen. Denn sie vergrößern die Sanktionsmöglichkeiten statt die Sanktionen in Frage zu stellen. Die politische Kompromissbildung hat eine Abkehr von den Sanktionen verhindert, was unsere These der Stärke des „Geistes“ der Arbeitsförderung und Aktivierung bestätigt.

Aus diesem Grund stellt die weitere Forschung, wie sie im beantragten Projekt formuliert wurde, die Fragen nach Alternativen in den Mittelpunkt. Zum einen ist zu untersuchen, wie alternative Ansätze innerhalb der Arbeitsförderung – ohne Zwang, Sanktionierung und De-Autonomisierung – aussehen können, welche z.B. partizipativen Projekte es bereits gibt und welche Erfolgs- und Scheiternserfahrungen sie machen. Zum anderen interessieren system-überschreitende Alternativen fernab der Erwerbsarbeitszentrierung. Hier stellt der Vorschlag eines Bedingungslosen Grundeinkommens eine weitreichende Innovation dar, die auf Chancen und Risiken untersucht werden soll. Grundlage hierfür sollen einige der entstandenen Pilotprojekte sein.

Literatur

- Ames, Anne (2009): Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II. Hans-Böckler Stiftung, Düsseldorf
- Behrend, Olaf (2008): Aktivieren als Form sozialer Kontrolle. In: APuZ, 40-41/2008, S. 16-21
- Bundesagentur für Arbeit (2014): Grundlagen einer Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Nürnberg PDF (https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mju1/~edisp/16019022dstbai719949.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI719952 – 10.2.2016)
- Bundesregierung (2016): Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung. PDF (http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/sgb-ii-aendg-gesetzentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=3 – aufgerufen: 12.2.2016)
- Fischer, Ute L. (2010): „Der Bäcker backt, der Maler malt, der Pfleger ...“ – Soziologische Überlegungen zum Zusammenhang von Professionalität und Wertschätzung in der Kranken- und Altenpflege. In: ARBEIT, Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, Heft 4/2010, S. 239-252
- Koch, Susanne/Kupka, Peter (2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs. Bonn
- Kolbe, Christian (2012): Irritationen im Zwangskontext – Interaktionen im SGB II. In: WSI Mitteilungen 03/2012, S. 198-205
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Dölemeyer, Anne/Sondermann, Ariadne (2007): Die neue Staatlichkeit: Sozialverwaltung im aktivierenden Staat. In: Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne (Hrsg.): Fallverstehen und Deutungsmacht. Akteure in der Sozialverwaltung und ihre Klienten. Opladen, Farnington Hills, S. 11-39
- Przyborski, Aglaja/Wohlrab-Sahr, Monika (2008): Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch. München
- Ullrich, Carsten G. (2004): Aktivierende Sozialpolitik und individuelle Autonomie. In: Soziale Welt 55 (2004), S. 145-158
- Wernet, Andreas (2000): Einführung in die Interpretationstechnik der Objektiven Hermeneutik. Wiesbaden

Weitere Angaben in Kürze:

- Projektleitung: Prof. Dr. Ute Fischer
- Studentische und wissenschaftliche Hilfskräfte: Miriam Bornscheuer, Ariane Ibing, Martin Niggemann, Jan Ovelgönne, Jonas Schmeinck,
- Zeitraum: Januar – Dezember 2015
- Förderung: Hochschulinterne Forschungsförderung
- Projektpartner: Jobcenter, Weiterbildungsträger und Arbeitslosenzentren der Region