

Digitalisierung im Jobcenter: Arbeitslogiken als Einflussfaktor

Kurz und knapp

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist mit großen Erwartungen verbunden, hinter denen die Umsetzungspraxis an vielen Stellen allerdings zurückbleibt. Dies zeigen erste Ergebnisse unserer Studien in mehreren Jobcentern. In den Jobcentern begegnen uns erhebliche Unterschiede bei Bewertung und Umsetzung digitaler Anwendungen. Arbeitslogiken sind dabei ein wichtiger, bislang noch zu wenig thematisierter Einflussfaktor: für die Bewertung von Digitalisierung durch Beschäftigte und Bürger:innen, als Erklärung für unterschiedliche Dynamiken und Entwicklungen, für die Analyse von Arbeitswirkungen der Digitalisierung sowie mit Blick auf Gestaltungsmöglichkeiten und Anforderungen an die Digitalisierung im Jobcenter.

Die Praxis der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung zeigt: trotz Fristen, Vorgaben, Verantwortlichkeiten und sogar Investitionen bleibt sie an vielen Stellen hinter den Erwartungen zurück. Warum ist das so? In ersten Ergebnissen aus unseren Fallstudien zu Digitalisierungsprozessen in Jobcentern zeigt sich: Auch wenn sich über alle Jobcenter hinweg typische Problemlagen und Folgen von Digitalisierung feststellen lassen, gibt es deutliche Unterschiede in Einschätzungen und Umsetzungspraktiken. Erklärt werden können diese durch unterschiedliche Arbeitslogiken und der Bedeutung dieser für Digitalisierungsprozesse.

Jobcenter gehen unterschiedlich mit Digitalisierung um

In allen von uns untersuchten Jobcentern lässt sich der Stand der Digitalisierung als fortgeschritten bezeichnen: Die (internen) Kernprozesse finden digital (unterstützt) statt und auch an der Schnittstelle zu den Bürger:innen gibt es, insbesondere bei Jobcentern in gemeinsamer Trägerschaft von Bundesagentur für Arbeit (BA) und Kommune, digitale Angebote. Zudem wird mit einer elektronischen Akte (E-Akte) gearbeitet, welche die papierhafte Registerakte abgelöst hat. Obwohl die bestehenden digitalen Möglichkeiten von den Beschäftigten grundsätzlich positiv bewertet werden, berichten sie von Unzulänglichkeiten der Systeme und damit verbundenen Zusatzaufwänden und Erschwernissen. Dabei geht es insbesondere um eine teils arbeitsprozessferne Gestaltung der

Anwendungen, eine mangelnde Integration unterschiedlicher Systeme sowie um auftretende Systemfehler.

Chancen, Herausforderungen und Notwendigkeiten von weiteren digitalen Möglichkeiten, wie sie etwa durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) an der Schnittstelle zu den Bürger:innen vorgesehen sind, werden über alle untersuchten Jobcenter hinweg unterschiedlich und teilweise kontrovers diskutiert, bewertet und gewichtet. In der Konsequenz lassen sich in den Jobcentern heterogene Umgangsweisen vorfinden. Einige Beispiele: Während die Beschäftigten in einem Jobcenter dazu angehalten sind, bei jedem Kontaktpunkt auf Online-Möglichkeiten zu verweisen, wird der Online-Antrag in einem anderen regelrecht auf der Webseite „versteckt“. Videoberatung wird in einigen Jobcentern gar nicht genutzt, andernorts wird über die Aufstellung eines digitalen Teams nachgedacht. In allen Fällen sind dies bewusst getroffene Entscheidungen, hinter denen ganz konkrete Überlegungen, Hoffnungen und Befürchtungen stehen. Die vorgefundenen unterschiedlichen Umgangsweisen in den Jobcentern lassen sich zu drei Typen verdichten:

(1) „*Digitale Vorreiter*“, die digitale Möglichkeiten umfassend anbieten, eigenständig über Erweiterungen und unterstützende Maßnahmen nachdenken und die Beschäftigten (und Bürger:innen) dazu motivieren und anhalten, digitale Angebote zu nutzen.

(2) „*Verhaltener Umgang*“: Jobcenter, in denen auf Leitungsebene sowie bei Beschäftigten Skepsis gegenüber digitalen Möglichkeiten vorherrscht. Es wird eine

verminderte Qualität der Leistungserbringung befürchtet und stattdessen der persönliche Kontakt priorisiert.

(3) „*Pragmatischer Umgang*“: Jobcenter, die eine pragmatische, an den technischen Möglichkeiten und praktischen Erfordernissen ausgerichtete Digitalisierungspolitik verfolgen und dabei auf ausdifferenzierte Angebote mit Blick auf Anliegenart und die Möglichkeiten verschiedener Gruppen von Bürger:innen setzen.

Unterschiede in den Einschätzungen und Wahrnehmungen bestehen nicht nur zwischen Jobcentern, sondern auch unter Führungskräften, Fachexpert:innen und Beschäftigten. Manche befürworten erweiterte digitale Möglichkeiten und nutzen diese aktiv, andere fühlen sich hierzu vielmehr genötigt, beschränken die Nutzung auf das notwendige Mindestmaß und versuchen, zusätzliche digitale Angebote zu meiden. Die Fachverfahren für den Bereich Vermittlung und Integration werden von einigen als gute Unterstützung bewertet; andere beklagen, dass sie zu strukturierend wirken und der Fokus auf die Bürger:innen verloren gehe. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass digitale Angebote den Kontakt zu schwer erreichbaren Gruppen verbessern, arbeitsmarktrelevante Lerneffekte erzeugen oder – im Fall der Videotelefonie – sogar zusätzliche Einblicke in die Lebenswirklichkeit der Antragstellenden ermöglichen. Auf der anderen Seite wird betont, dass eine hochwertige und verbindliche Dienstleistung nur im persönlichen Kontakt stattfinden könne. Das Risiko wird als dominierend eingeschätzt, dass Personen sich hierdurch dem Jobcenter entziehen, Sachverhalte verbergen könnten oder auch, dass einzelne Bürger:innen wünschenswerte und notwendige soziale Kontakte verlieren. Wie lassen sich diese unterschiedlichen Wahrnehmungen, Einschätzungen und Bewertungen erklären?

Prägende Rahmenbedingungen für Digitalisierung im Jobcenter

Heterogene Akteure und Interessenlagen

Ziele, Inhalte und Ausgestaltung der Arbeit im Jobcenter sind Gegenstand von Aushandlungsprozessen und werden zudem beeinflusst von externen Faktoren wie Arbeitsmarktbedingungen und krisenhaften Ereignissen. Gestaltet wird die Arbeit im Jobcenter dabei sowohl auf gesetzlicher als auch auf betrieblicher Ebene, d. h. in den jeweiligen Jobcentern. Der Gesetzgeber definiert die für die Arbeit zentralen Rahmenbedingungen und lässt in der konkreten Umsetzung erhebliche Spielräume hinsichtlich Organisation und Gestaltung der Leistungserbringung. Auf beiden Ebenen finden somit politische Aushandlungsprozesse statt, in denen Akteure mit unterschiedlichen Positionen und Einschätzungen bezogen auf arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ziele sowie hierfür notwendigen Instrumenten um Geltungsmacht ringen. Für

Digitalisierungsprozesse grundlegend sind sowohl die gesetzlichen Vorgaben als auch die Vorstellungen, Erwartungen und Befürchtungen, welche die zentralen Akteure mit Digitalisierung verbinden und wie sie diese in die jeweiligen Jobcenter hineingeben („Hauspolitiken“). Wer zu den zentralen Akteuren der Organisationsgestaltung gehört, ist dabei zum einen abhängig von der Trägerstruktur, also davon, ob das Jobcenter als gemeinsame Einrichtung von Bundesagentur für Arbeit und Kommune oder in alleiniger kommunaler Trägerschaft (sog. Optionsmodell) organisiert ist. Zum anderen hängt die Akteursfrage von der (politischen) Relevanz ab, welche die Träger dem Jobcenter beimessen sowie den bestehenden Machtverhältnissen sowohl zwischen den Trägern als auch innerhalb der jeweiligen Trägerstrukturen. Die Trägerschaft hat darüber hinaus auch eine ganz unmittelbare Auswirkung auf Digitalisierungsprozesse: Während im Optionsmodell das Jobcenter bzw. der kommunale Träger für die digitale Infrastruktur verantwortlich ist, wird diese für gemeinsame Einrichtungen von der BA zur Verfügung gestellt.

Sozialräumliche Lage und Organisation

Digitalisierungsanforderungen sowie -notwendigkeiten sind zudem abhängig von der sozialräumlichen Lage und Organisation der Jobcenter und der damit verbundenen (physischen) Erreichbarkeit. Weite Wege, ein eingeschränkter öffentlicher Nahverkehr und eine damit verbundene Angewiesenheit auf ein eigenes Auto, Mitfahrgelegenheiten oder eine geeignete Busverbindung – wie häufig im ländlichen Raum der Fall – machen Zugangswege jenseits des persönlichen Kontakts attraktiver. In Städten ist die ÖPNV-Anbindung hingegen meist besser, sodass sich auch kleinere Abstimmungen mit geringem Aufwand persönlich erledigen lassen. Jenseits der Stadt-/Land-Unterscheidung spielt für die Erreichbarkeit auch eine Rolle, inwiefern Jobcenter dezentral in der Fläche organisiert sind.

Eigenheiten und Anforderungen der Tätigkeiten

Inwiefern digitale Anwendungen als nützlich erlebt werden, ist eng verbunden mit den Eigenheiten und Anforderungen der Tätigkeiten. Die Anforderungen an digitale Unterstützungsmöglichkeiten variieren demnach je nach Tätigkeit. Die Arbeit im Jobcenter lässt sich insgesamt als organisierte Fallbearbeitung (Büchner 2018) beschreiben und umfasst sowohl Interaktionen mit den Bürger:innen (zu Interaktionsarbeit vgl. Böhle et al. 2014) als auch das Bearbeiten und Prozessieren des Falls (Sachbearbeitung). Arbeitsteilung und Arbeitsorganisation unterscheiden sich in den Jobcentern, sodass die Beschäftigten mit unterschiedlichen Tätigkeitszuschnitten und damit verbundenen Anforderungen konfrontiert sind. Die nachfolgend skizzierten zentralen Tätigkeitsbereiche treten in den Jobcentern sowohl organisatorisch und personell getrennt als auch vereint auf. Da in den Jobcentern Personen mit

vielfältigen Qualifikations- und Erfahrungshintergründen beschäftigt sind, werden die Tätigkeiten zudem von Personen mit unterschiedlichen beruflichen Vorerfahrungen und professionellen Prägungen ausgeführt.

(1) Im Tätigkeitsbereich *Leistungsgewährung* geht es darum, (finanzielle) Ansprüche zu prüfen und verantwortlich sowie sparsam mit öffentlichen Geldern umzugehen. Dabei lässt der Gesetzgeber durchaus Ermessensspielräume. Die Interaktionssituation zwischen Beschäftigten und Bürger:innen dient dazu, die für die Leistungsgewährung erforderliche (objektive) Gesamtsituation zu erfassen, hinsichtlich zustehender Ansprüche zu beraten und über leistungsrechtliche Fragen Auskunft zu erteilen. Neben der Anforderung, den jeweiligen Fall leistungsrechtlich korrekt zu behandeln, beinhaltet der Tätigkeitsbereich darüber hinaus auch ein Kontrollmoment, etwa hinsichtlich der Plausibilität der gemachten Angaben.

(2) Im Tätigkeitsbereich *Arbeitsvermittlung* steht das Qualifizieren für den Arbeitsmarkt sowie das Matching zwischen potentiellen Arbeitgebern und Arbeitssuchenden im Fokus. Ziel ist, Arbeitgeber und Arbeitssuchende dauerhaft zusammenzubringen und dadurch gesicherte Beschäftigungsverhältnisse zu ermöglichen. In Richtung der Arbeitssuchenden geht es darum, diese mit den jeweiligen Stärken und Schwächen kennenzulernen, Motivationsarbeit zu leisten und zielgerichtet mit adäquaten Maßnahmen zu unterstützen. Neben der Ermittlung der Kompetenzen und Interessen werden auch (alternative) Perspektiven und der Weg dorthin besprochen. In Richtung der (ortsansässigen) Arbeitgeber ist zentrale Anforderung, diese als Kooperationspartner zu gewinnen und für Verständnis, Offenheit und manchmal auch Mut zu werben. Gleichzeitig müssen faire und gute Arbeitsbedingungen sichergestellt und die Ausnutzung Arbeitssuchender sowie staatlicher Fördermittel ausgeschlossen werden. Im Rahmen des Matchings werden Stellenprofile von Arbeitgebern mit den Kompetenzprofilen sowie Möglichkeiten von Arbeitssuchenden abgeglichen und nach Entsprechungen gesucht. Auch in diesem Tätigkeitsbereich spielt Kontrolle eine Rolle, etwa hinsichtlich der Einhaltung von Absprachen. Da erfolgreiche Vermittlungsarbeit abhängig von der (freiwilligen) Mitwirkung der arbeitssuchenden Person ist, erfordert Arbeitsvermittlung ein erhebliches Maß an Gespür und Feingefühl.

(3) Der in erster Linie sozialintegrative und sozialarbeiterische Aktivitäten umfassende Tätigkeitsbereich *Sozialberatung* hat nicht unmittelbar eine Arbeitsaufnahme zum Ziel, sondern dient der sogenannten Stabilisierung von Personen, die sich in schwierigen Lebenssituationen befinden und deshalb eine geringe Arbeitsmarktnähe aufweisen. Im Fokus steht die Unterstützung bei der Überwindung individueller Problemlagen, wie etwa familiäre Notlagen oder Suchterkrankungen. Es geht darum, zuzuhören, aufzuhelfen und Mut zuzusprechen, Lösungswege

anzustoßen, an geeignete Stellen weiterzuvermitteln und somit dabei zu unterstützen, im ersten Schritt eine generelle Lebensführungsfähigkeit (wieder) zu gewinnen und im zweiten Schritt Arbeitsfähigkeit und eine größere Arbeitsmarktnähe herzustellen.

Digitalisierung und Arbeitslogiken

Auf Grundlage der hier skizzierten Tätigkeiten und in Verbindung mit den umrissenen Rahmenbedingungen bilden sich Arbeitslogiken heraus. Diese Arbeitslogiken beeinflussen Digitalisierungsprozesse in Jobcentern, prägen Anforderungen, Problemlagen und Gestaltungsmöglichkeiten der Digitalisierung und erklären unterschiedliche Bewertungen der Digitalisierung durch die Beschäftigten. Mit Arbeitslogiken meinen wir kollektiv geteilte und institutionalisierte Verständnisse in Bezug auf Gegenstand, Inhalt, Ziel und Zweck der Arbeitstätigkeit. Sie bestehen jenseits individueller Arbeitsverständnisse einzelner Personen, sind andererseits aber auch nicht identisch mit rechtlichen oder betrieblichen Vorgaben und Spezifika. An den unterschiedlichen Arbeitslogiken orientiert sich nicht nur das konkrete Arbeitshandeln von Beschäftigten und Führungskräften, sondern ebenso die Organisation, Ausgestaltung und Planung von Arbeitsabläufen und der Technikeinsatz. Auf Basis unserer durch Beobachtungen und Interviews gewonnenen Daten gehen wir (in der Regel) von einer Pluralität unterschiedlicher Arbeitslogiken aus, die nebeneinander existieren und dabei miteinander vereinbar sein, aber auch zueinander im Widerspruch stehen können.

Gepägt und geformt werden Arbeitslogiken in unterschiedlichen Räumen: Zentral sind insbesondere gesetzliche Vorgaben, Anforderungen der Tätigkeiten, institutionelle Rahmenbedingungen, vorherrschende Managementkonzepte oder auch Berufsbilder und damit verbundene professionelle Ansprüche. Gleichzeitig formen und prägen Arbeitslogiken ihrerseits Strukturen und Prozesse und legen somit bestimmte Arbeitsweisen nahe. Zu den Arbeitslogiken, die zunächst objektiv (also losgelöst von Individuen) bestehen, verhalten sich die Akteure auf verschiedenen Ebenen: Gesetzgeber und politisch Verantwortliche, Geschäftsleitungen und Führungskräfte, aber ebenso Beschäftigte und Bürger:innen priorisieren unterschiedliche Arbeitslogiken und beziehen sich in ihrem (Arbeits-)Handeln implizit und explizit hierauf. Gestaltungsraum besteht hierbei auch aufgrund von Ermessensspielräumen und Unbestimmtheiten im SGB II. Zu beachten ist, dass die Tätigkeiten im Jobcenter zahlreiche Momente von Interaktionsarbeit umfassen. Interaktionsarbeit erfordert eine aktive Gestaltung durch die Beschäftigten, sie müssen die Arbeit „mit Leben füllen“, sich aneignen und auf diese Weise auf mitunter gegensätzliche Anforderungen und Unbestimmtheiten reagieren. Dies findet stets vor dem Hintergrund bestimmter

Erfahrungen und Prägungen statt, bei denen gerade im Jobcenter neben dem jeweiligen beruflichen Hintergrund und dem hierfür typischen professionellen Verständnis auch persönliche (Lebens-) Erfahrung eine Rolle spielt.

Was erklären Arbeitslogiken?

Zu einem wichtigen Faktor für die Erklärung der Umsetzungspraxis sowie von Bewertungen und Wirkungen digitaler Anwendungen werden Arbeitslogiken in mehrfacher Hinsicht:

1. Akteure diskutieren und bewerten digitale Anwendungen und Möglichkeiten vor dem Hintergrund eines spezifischen Verständnisses von Inhalten, Zielen und Zwecken der Arbeit eines Jobcenters und beziehen sich dabei auf spezifische Arbeitslogiken. Die Bezugnahme auf unterschiedliche Arbeitslogiken beeinflusst somit Digitalisierungsprozesse.
2. Zugleich sind digitale Systeme auf bestimmte Nutzungen und (Arbeits-)Abläufe hin konzipiert. Spezifische Arbeitslogiken sind in digitale Anwendungen teilweise eingeschrieben. Mit digitalen Anwendungen werden somit auch Arbeitslogiken importiert.
3. In Technik eingeschriebene Arbeitslogiken werden in der Aneignung von und im Umgang mit Technik wirksam („enacted“). Digitale Anwendungen können dabei zu bestimmten Arbeitslogiken passen, sich an anderen wiederum reiben oder gar im Widerspruch zu ihnen stehen.

Zwei Beispiele, an denen die Relevanz der Arbeitslogiken für Digitalisierung besonders deutlich wird: Aus der Perspektive einer eher sozialberaterischen Arbeitslogik, bei welcher die Bürger:innen mit ihren Bedürfnissen und Problemlagen im Zentrum stehen, kann ein Fachprogramm, das vorstrukturierend wirkt und wenig Raum für (individualisierte) Handlungsstrategien der Beschäftigten oder Relevanzstrukturen der Arbeitssuchenden lässt, als wenig hilfreich oder sogar einschränkend beurteilt werden. Telefon- bzw. Videoberatung kann aus Perspektive einer eher an der reinen Durch- und Umsetzung von gesetzlichen Regelungen orientierten Arbeitslogik eine praktische Möglichkeit darstellen, um zügig Informationen einzuholen. Aus einer sozialberaterischen Arbeitslogik können hierdurch jedoch zentrale, für die weitere Arbeit erforderliche Informationen verloren gehen.

Beides sind Beispiele dafür, dass die Berücksichtigung von Arbeitslogiken dabei hilft, Umgangsweisen, Probleme und Hürden von Digitalisierung zu beschreiben und zu verstehen und dabei wichtige Impulse für die (betriebliche) Diskussion und Gestaltung digitaler Anwendungen setzt.

Ausblick

Angesichts der Bedeutung von Arbeitslogiken für die Bewertung und Gestaltung von Digitalisierungsprozessen gilt es, diese im Feld Jobcenter weiter herauszuarbeiten. Arbeitslogiken können Unterschiede in der Wahrnehmung und Bewertung von Digitalisierungsprozessen durch Beschäftigte und Bürger:innen erklären und unterschiedliche Digitalisierungsprozesse sowie darauf bezogene Konflikte beleuchten. Besonders relevant dürfte die Berücksichtigung unterschiedlicher Arbeitslogiken aber vor allem für die Gestaltung von Digitalisierungsprozessen sein. Erste empirische Eindrücke aus weiteren Bereichen der öffentlichen Verwaltung (Altendorf et al. 2024) legen nahe, Digitalisierungsprozesse auch dort unter dieser analytischen Perspektive zu beleuchten.

Literatur

Altendorf, A.; Illing, J.; Malczok, M.; Heuten, W., Kuhlmann, M. & Boll, S. (2024): Von Nutzung zu Mitgestaltung: Wie Digitalisierung gelingt. Arbeitssoziologie, Informatik und Kommunikationswissenschaften im Dialog. In: Neues Archiv für Niedersachsen [im Erscheinen].

Böhle, F.; Stöger, U.; Wehrich, M. (2014): Interaktionsarbeit gestalten. Vorschläge und Perspektiven für humane Dienstleistungsarbeit Baden-Baden: Nomos.

Büchner, S. (2018): Der organisierte Fall. Zur Strukturierung von Fallbearbeitung durch Organisation. Wiesbaden: Springer VS.

Autorin und Autor

Antonia Altendorf, M.A. ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am SOFI, Dr. Martin Kuhlmann einer der beiden Direktoren des Instituts. Der Text basiert auf der gemeinsamen Arbeit in den Projekten „Zukunftslabor Gesellschaft und Arbeit - Gestaltung digitalisierter Arbeitswelten“ sowie „Digitalisierung im Jobcenter: Herausforderungen, Gestaltungsmöglichkeiten und Entwicklungsperspektiven im Zusammenspiel von Arbeits- und Dienstleistungsqualität“, die von Martin Kuhlmann geleitet werden.

Das Projekt „Zukunftslabor Gesellschaft und Arbeit“ wird gefördert vom Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur unter Fördernummer ZN3492 im Niedersächsischen Vorab der VolkswagenStiftung und betreut vom Zentrum für digitale Innovationen (ZDIN).

Bei dem Projekt „Digitalisierung im Jobcenter: Herausforderungen, Gestaltungsmöglichkeiten und Entwicklungsperspektiven im Zusammenspiel von Arbeits- und Dienstleistungsqualität“ handelt es sich um eine Forschungskoooperation mit dem Jobcenter einer Großstadt.

Impressum

© Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V. an der Georg-August-Universität

Stand: März 2024