

Behrend, Olaf; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Sondermann, Ariadne; Hirseland, Andreas

Research Report

Reform der Arbeitsverwaltung: Im Schatten der Aufmerksamkeit - die Arbeitsvermittler

IAB-Kurzbericht, No. 21/2006

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Behrend, Olaf; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Sondermann, Ariadne; Hirseland, Andreas (2006) : Reform der Arbeitsverwaltung: Im Schatten der Aufmerksamkeit - die Arbeitsvermittler, IAB-Kurzbericht, No. 21/2006, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158228>

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.

In aller Kürze

➤ Die Hartz-Reformen räumen der Beratung und Betreuung von Arbeitslosen und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen größeres Gewicht ein als früher.

➤ Hierfür erhalten die Arbeitsvermittler Handlungsspielräume im Umgang mit den „Kunden“. Zugleich soll das der Kundendifferenzierung dienende „Profiling“ dem Prinzip, Gleiches gleich zu behandeln, Geltung verschaffen sowie Qualität und Leistung der Mitarbeiter erhöhen.

➤ Interviews mit Arbeitsvermittlern zur Praxis der Reform zeigen, dass sich diese in einem Dilemma sehen: Die Erfordernisse einer einzelfallbezogenen Beratungsleistung sind mit Vorgaben einer an formalen Kriterien ausgerichteten Klassifizierung der Kunden in Einklang zu bringen.

➤ Dieses Problem lösen die Arbeitsvermittler vielfach durch Formen einer „Alltagspädagogik“. Sie knüpft primär an eigene Lebenserfahrungen und alltägliche Deutungsmuster an.

➤ Die bereits vorhandenen einzelfallbezogenen Deutungs- und Handlungskompetenzen der Mitarbeiter könnten durch Fortbildungsangebote weiter professionalisiert werden.

Autor/in

Olaf Behrend,
Wolfgang Ludwig-Mayerhofer und
Ariadne Sondermann (Uni Siegen)
Andreas Hirseland (IAB)

Reform der Arbeitsverwaltung

Im Schatten der Aufmerksamkeit – die Arbeitsvermittler

Arbeitsmarktreformen und die Organisationsreform der BA stellen die Arbeitsvermittler vor neue Herausforderungen – Die Professionalisierung einzelfallbezogener Deutungs- und Handlungskompetenzen wäre hilfreich

„Am Anfang war die Bundesanstalt“: Auslöser der Reformen der Arbeitsmarktpolitik war bekanntlich der so genannte Vermittlungsskandal, in dessen Folge die Entwicklung der heutigen Bundesagentur für Arbeit zu einem „modernen Dienstleister“ angestoßen wurde. Doch wie sehen die Dienstleistungen für die arbeitslosen „Kunden“¹ aus? Und auf welche Kompetenzen greifen die Fachkräfte der Arbeitsvermittlung dabei zurück?

Wenn die Öffentlichkeit von den „Hartz-Reformen“ spricht, so geht es meist um neue Leistungen wie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld oder um Maßnahmen wie die „Ich-AG“ oder den „Ein-Euro-Job“. Doch auch die Re-Organisation der BA ist ein zentraler Bestandteil der Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, ungeachtet dessen, dass entsprechende Schritte (Stichwort „Arbeitsamt 2000“) schon vorher eingeleitet wurden.

Die Re-Organisation „nach Hartz“ ist ein komplexer Prozess, der über die Vorstellungen des „Arbeitsamts 2000“ weit hinaus geht. Er reicht von der Umstrukturierung der Führung und neuen Steuerungsmodellen bis hin zu einer neuen internen Organisation der Agenturen bzw. Geschäftsstellen. Durch letztere soll vor allem die Ausrichtung an den Bedürfnissen der „Kunden“ – der Arbeitgeber und der Arbeitssuchenden – verbessert werden.

Entsprechend wird das Leitbild eines eigenverantwortlich arbeitenden Vermittlers in den Vordergrund gerückt. Schon der Bericht der „Hartz-Kommis-

sion“ formulierte, dass „Erfolgsfaktor jedes Dienstleistungsunternehmens ... seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ seien („Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, S. 178). Auch das „neue Personalkonzept“ setzt darauf, dass „dezentrale Handlungsspielräume ... ausgeweitet werden, um die Verantwortung und Motivation der Mitarbeiter zu stärken“ (ebd. S. 180).

In der Zusammenfassung des im Januar 2006 vorgelegten Zwischenberichts zur Hartz-Evaluation wird hingegen festgestellt: „Leider ist es nicht gelungen, das (Personalentwicklungs-, Erg. der Verf.)Konzept parallel zu den strukturverändernden Maßnahmen zu implementieren, so dass hier noch Handlungsbedarf für die Bundesagentur für Arbeit besteht“ („Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, S. xi).

¹ Im Text wird aus Gründen der Lesbarkeit durchgängig das maskuline Genus verwendet. Mitgedacht und mitgemeint sind stets beide Geschlechter.

Arbeitsvermittler im Blickfeld

Die Organisationsreform zielt auf eine stärkere Spezialisierung der Vermittlungstätigkeit. So sollen die für Arbeitslose und Arbeitsuchende zuständigen Vermittler – nur von diesen handelt der vorliegende Bericht – 60 Prozent ihrer Zeit für den unmittelbaren Kundenkontakt aufwenden, also für Beratungs- und Vermittlungsgespräche. Dies soll nicht zuletzt durch die Neugliederung des operativen Geschäfts in den Agenturen für Arbeit und auch in den meisten JobCentern gewährleistet werden. Vorgesehen ist, dass kleinere Probleme von Kunden möglichst schon in den neu eingerichteten Eingangszonen gelöst werden. Die Bearbeitung von Anträgen auf Lohnersatzleistungen bzw. auf Grundsicherung erfolgt ebenso wie die Vermittlung jeweils in spezialisierten Abteilungen.

Im Fokus des hier skizzierten explorativen Forschungsprojektes (vgl. **Kasten 1**) steht die Schnittstelle Arbeitsvermittler / Kunde. Gegenstand sind die „vor Ort“ in den Agenturen für Arbeit bzw. JobCentern rekonstruierbaren Deutungs- und Handlungsmuster, mit denen Arbeitsvermittler ihre teilweise

neu definierten Beratungs- und Vermittlungsaufgaben bewältigen.

Die Daten zu diesem Bericht wurden im Spätsommer 2005 erhoben, als die organisationsbezogenen Reformen noch nicht abgeschlossen waren. Sicherlich dürfte vieles, was zu diesem Zeitpunkt von den Mitarbeitern noch als neue Herausforderung wahrgenommen wurde, inzwischen schon in Routine übergegangen sein. Dennoch verweisen die dargestellten Deutungs- und Handlungsmuster der Vermittler auf strukturelle Probleme, die in jeder einzelfallbezogenen Beratung situativ gelöst werden müssen. In einer Wiederholungsbefragung wird sich zeigen, ob und ggf. wie diese Muster variieren, wenn die Organisationsreform im Vermittlungsalltag verarbeitet ist.

Profiling oder Fallverstehen?

Zur Bewältigung ihrer Aufgaben sind die Arbeitsvermittler in den Agenturen gehalten, sich einer von der Zentrale vorgegebenen Strategie zu bedienen. Diese sieht vor, die für den Vermittlungsprozess relevanten Merkmale und persönlichen Umstände des Kunden durch ein „Profiling“ zu erheben, dem ein psychologisches Kompetenzmodell zugrunde liegt. Der Einzelfall ist sodann

durch „Kundendifferenzierung“ (vgl. **Kasten 2**) einer Kundengruppe zuzuordnen sowie schließlich in eines der vorgesehenen „Handlungsprogramme“ zu überführen. Deren Sinn besteht darin, gesetzliche Vorgaben in einheitliches administratives Handeln umzusetzen. Die Handlungsprogramme befanden sich im Sommer 2005 erst in der Einführungsphase und werden hier nur am Rande angesprochen.

Profiling und Kundendifferenzierung sind machtvolle Instrumente der Verteilung gesetzlich vorgesehener Leistungen: So sieht das Gesetz bestimmte Maßnahmen wie Eingliederungszuschüsse nach §§ 217 ff. SGB III nur für „Arbeitnehmer mit Vermittlungshemmnissen“ vor. Die Klassifikation „Marktkunde“ bedeutet dann, dass ein so eingestufteter Kunde von dieser Maßnahme ausgeschlossen ist.

Die Institutionen, die Arbeitslose nach dem SGB II betreuen (ARGen / JobCenter), haben die BA-Kundendifferenzierung häufig nicht übernommen. Jedoch werden auch hier die Arbeitslosen zumeist in Kunden mit unterschiedlicher ‚Arbeitsmarktnähe‘ eingeteilt.

Das in den Agenturen bei SGB-III-Kunden eingesetzte Profiling-Instrument der BA kann die Spielräume der Kundenklassifikation zwar klarer definieren. Wie im Folgenden gezeigt wird, ist aber auch ein auf Standardisierung zielendes Profiling in der Praxis der Kundenbetreuung auf subjektive Interpretationsleistungen der Vermittler angewiesen.

„Alltagspädagogik“

Damit ein Profiling durchgeführt werden kann, muss der jeweilige zu betreuende „Fall“ zunächst zum „Sprechen“ gebracht werden. Auch sind ihm bestimmte Eigenschaften oder Merkmale zuzuschreiben. Denn der Input in das Profiling-Tool (jetzt in VerBIS) beruht auf fallbezogenen Angaben, die der Arbeitsvermittler selbst zu erheben hat, und auf deren Bewertung. Dies beeinflusst die Kundendifferenzierung „folgenorientiert“ – mit Blick auf die jeweils möglichen Maßnahmen. Dieser Prozess lässt sich nur begrenzt standardisieren, da neben „harten“ Fakten wie beruflicher Qualifikation oder Alter auch „weiche“ Kriterien wie Motivation und Mobilitäts-

Kasten 1

Forschungsfragen und -methoden

Anhand von themenzentrierten Leitfäden führten die Forschungsmitarbeiter des IAB, die „ProIABs“, offene Interviews mit Mitarbeitern und arbeitslosen Kunden sowohl im Bereich des SGB III als auch des SGB II durch. Das Sample ist regional über die Bundesrepublik verteilt (elf Arbeitsagenturbezirke) und umfasst strukturschwache Regionen ebenso wie solche mit relativ geringer Arbeitslosenquote. Die auf der Basis von je 65 Fällen gewonnenen Ergebnisse sind im statistischen Sinne nicht repräsentativ. Sie gewähren jedoch einen wichtigen Einblick in **typische** strukturelle Problemlagen der Berater-Kunden-Beziehung.

Erforscht wurde u.a.

- wie die Vermittler ihre Rolle in der am Kunden zu vollbringenden Beratungs- und Vermittlungsaufgabe verstehen,
- welche Strategien sie den Kunden gegenüber einschlagen und
- inwieweit die Innovationen der Arbeitsvermittlung den Arbeitslosen Handlungsoptionen im Beratungs- und Vermittlungsgespräch eröffnen können.

tionen im Beratungs- und Vermittlungsgespräch eröffnen können.

Solche Fragen lassen sich nur sehr begrenzt mit standardisierten Verfahren der Datenerhebung und -auswertung bearbeiten. Ihre Beantwortung setzt die Kenntnis von Deutungsmustern und Haltungen voraus, die dem Beratungsprozess zugrunde liegen und die den Befragten selbst nicht immer bewusst sind. Daher kamen qualitative Verfahren der Datenerhebung zur Anwendung, um Aufschluss über die berufliche Alltagswahrnehmung von Vermittlern zu erhalten. Die Daten wurden mittels anspruchsvoller sinnrekonstruktiver Verfahren der qualitativen Sozialforschung – wie etwa der sequenzanalytischen Fallrekonstruktion – ausgewertet.

Um eine Identifizierung von Befragten zu verhindern, wurden die Namen der nachfolgend zitierten Arbeitsvermittler pseudonymisiert und die Interviewzitate geringfügig (aber nicht Sinn entstellend) modifiziert.

Kasten 2

Kundendifferenzierung in den Agenturen für Arbeit

Arbeitslose werden nach Art und Ausmaß des individuellen Handlungsbedarfs in den Dimensionen „Fordern“ und „Fördern“ eingeteilt. Die unterschiedlichen Kundengruppen werden von der Bundesagentur für Arbeit wie folgt definiert:

- **Kunden mit Marktprofil** sind Kunden ohne Handlungsbedarf, die voraussichtlich aus eigener Initiative eine Stelle finden und ohne umfangreiche Unterstützung durch die Arbeitsagentur vermittelbar sind.
- **Kunden mit Beratungsprofil „Fordern“** verfügen über eine Qualifikation, die am Arbeitsmarkt prinzipiell nachgefragt wird, weisen aber Defizite im Bereich Einstellung/Motivation auf und/oder bewegen sich in einem für ihre Situation ungünstigen Arbeitsmarkt. Die Arbeitsplatzchancen können nur durch eine veränderte Suchperspektive erhöht werden.
- **Kunden mit Beratungsprofil „Fördern“** sind engagierte Kunden mit Handlungsbedarf im Bereich Qualifikation/Fähigkeiten und/oder objektiver Hemmnisse. Durch „Fördern“ können die Integrationschancen auf dem 1. Arbeitsmarkt deutlich erhöht werden.
- **Kunden mit Betreuungsprofil** sind Kunden mit multiplen Problemlagen, die mittelfristig kaum oder nicht vermittelbar sind. Die Integrationschancen können kurzfristig weder durch „Fördern“ noch durch „Fordern“ erhöht werden. Im Vordergrund der Beratung und Betreuung steht der Abbau der Vermittlungshemmnisse.

bereitschaft in die Beurteilung einfließen sollen. Gerade dies jedoch macht es unvermeidlich, einen subjektiven Gesamteindruck vom Gegenüber zu gewinnen. Somit entstehen Deutungsspielräume, die durch „Profiling“ nicht hinreichend abgedeckt werden können. Sie erfordern von den Vermittlern ein „Fallverstehen“, das sich in vielfältigen komplexen Interpretationsleistungen entwickelt.

Dieses Fallverstehen bildet die Grundlage der auf die Person bezogenen Arbeit an und mit dem Kunden, wie Aufklärung bzw. Beratung über rechtliche Vorgaben, Verhaltensregeln oder die Situation am Arbeitsmarkt. Dazu kommen fallbezogene Interventionen wie das Abschließen verpflichtender

Eingliederungsvereinbarungen, die Festlegung von Bewerbungsquoten, die Zuweisung von Maßnahmen, aber auch von Stellenangeboten. Das Verstehen strukturiert die im Gesetz vorgesehenen Spielräume für den Kundenkontakt und die Bearbeitung des Falles.

In den Beratungsgesprächen geht es auch darum, in Abhängigkeit von der eigenen Einschätzung des Falles die betreuten Arbeitslosen zu motivieren, zu Kooperation anzuregen oder sie zur Einsicht in die vorgenommene Zuteilung von Maßnahmen zu bewegen. Die Vermittler leisten folglich wichtige „Überzeugungsarbeit“, indem sie Arbeitslose beraten, Sachverhalte erklären oder gegebenenfalls auch Sanktionen verhängen.

Die sich hierbei eröffnenden Handlungsspielräume werden – analytisch betrachtet – von den Vermittlern mit ihren subjektiven Anteilen gefüllt. Dies geschieht auf der Grundlage individueller, häufig nur gering professionalisierter Deutungen etwa von „(Arbeits-)Motivation“, „richtiger Lebensführung“, „Bedeutung von Arbeit“, „Arbeitslosigkeit“ oder „Gesellschaft“ (zum hier verwendeten Begriff von Professionalisierung siehe Combe/Helsper 1996).

Das „Wie“ der zu führenden Gespräche wird also geformt durch Menschen- und Weltbilder, die die Mitarbeiter individuell in Abhängigkeit von ihrem subjektiven Erfahrungshintergrund entwickeln – wie jeder andere auch. Die daran anknüpfenden Handlungsstrategien im Umgang mit den Kunden können Züge einer alltagsweltlichen, nicht speziell professionalisierten Pädagogisierung der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit aufweisen (vgl. dazu auch **Kasten 3**).

Stärker noch als in den Agenturen lässt sich all dies in den ARGEn beobachten. Deren Mitarbeiter haben nämlich mit der Betreuung *erwerbsfähiger Leistungsberechtigter* eine komplexere und teilweise anders geartete Aufgabe zu bewältigen.

Fallbeispiele

Anhand dreier Beispiele lassen sich unterschiedliche Ausformungen solcher „Alltagspädagogik“ bei Arbeitsvermittlern aus Agenturen und ARGEn zeigen. Sie erlauben jedoch keine Bewertung der „Kundenaktivierung“. Dies war we-

der Ziel noch Auftrag der Analysen, die auf die Rekonstruktion von Formen des „Fallverstehens“ gerichtet sind.

Zunächst ein Beispiel aus dem Bereich des SGB III:

Kampf gegen die Resignation

Frau Borgschulte begegnet ihren Kunden im Kundenzentrum auf gleicher Augenhöhe und solidarisch. Als Quereinsteigerin, die selbst von Arbeitslosigkeit betroffen war, versucht sie, die Dramatik dieser Lage mit Nachdruck zu verdeutlichen. Dabei sieht sie Arbeitslosigkeit nicht als persönliches Verschulden, sondern als Folge der schwierigen Situation am regionalen Arbeitsmarkt. Gerade vor dem Hintergrund dieser Diagnose sieht Frau Borgschulte ihre Aufgabe darin, die Kunden zu „aktivieren“ und zu intensiven eigenständigen Bemühungen bei der Arbeitssuche anzuhalten.

Frau Borgschulte: „... *man fragt so: ‚Nun sind Sie ja schon seit drei Wochen arbeitslos, was haben Sie bisher jetzt schon unternommen?‘ Gut, wenn ich da natürlich Kandidaten habe, die sagen: ‚Ja noch nichts‘, dann werde ich auch hellhörig. Dann sag ich natürlich: ‚Ja, wie? Noch nichts?‘ ‚Ja, ich bin doch erst*

Kasten 3

Qualifikation und Berufsweg der Arbeitsvermittler

Die Arbeitsvermittler verfügen über höchst unterschiedliche Qualifikationen. Viele sind über den Studiengang „Arbeitsvermittlung“ an der Fachhochschule des Bundes in Mannheim bzw. Schwerin zur BA gekommen. Ältere Fachkräfte konnten noch Ausbildungen für den mittleren Dienst durchlaufen und sich gegebenenfalls durch Fortbildungen für den gehobenen Dienst qualifizieren. Schon immer wurden aber auch Personen mit berufspraktischem Hintergrund eingestellt und durch interne – teilweise recht kurze – Schulungen auf ihre Tätigkeit vorbereitet. Gerade im Zuge der jüngsten Umstrukturierungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung kamen nicht wenige solcher „Externer“ neu in die BA, häufig mit befristeten Verträgen.

In den ARGEn und JobCentern kommen kommunale Mitarbeiter hinzu, die vielfach aus der Sozialverwaltung stammen und heterogene Ausbildungs- und Berufshintergründe aufweisen.

seit drei Wochen arbeitslos‘. Ich sage: ‚Ja hören Sie mal zu! Das heißt jetzt, Sie hätten doch seit drei Wochen ununterbrochen versuchen können, sich irgendwo um Arbeit zu kümmern‘. Ich sage dann auch: ‚Dass der Markt hier schlecht ist, das brauchen Sie mir nicht sagen, weil das kriegen wir hier tagtäglich mit‘. ‚Ja, es sind doch erst drei Wochen....‘ Denen sage ich dann: ‚Sie unterschätzen den Ernst der Lage...‘“

Viele Kunden richten nach ihrer Auffassung auch überhöhte Erwartungen an die BA, weil, wie sie sagt „der Mensch vom Prinzip her schlecht veranlagt ist“. Deshalb sucht sie nach einer geeigneten Balance zwischen unterstützender Zuwendung und Kontrolle. Frau Borgschultes pädagogische Strategie folgt der von ihr selbst formulierten Maxime „Liebe und Hiebe“.

Sie übt daher insbesondere dann Druck auf ihre Kunden aus, wenn diese ihrem Eindruck nach nur wegen der Leistungsgewährung bzw. aus Pflicht erscheinen. In diesem Zusammenhang scheint ihr insbesondere die Eingliederungsvereinbarung nach dem SGB III ein probates Mittel zu sein, das sie vor allem zur Disziplinierung kooperationsunwilliger Kunden einsetzt. Denn es erlaubt ihr, Verhaltensvorgaben festzuschreiben.

Jedoch bringt Frau Borgschulte auch Verständnis für temporäre Krisen ihrer Kunden auf. Zu deren Bewältigung schlägt sie Folgendes vor: *„wenn die Menschen dann [...] so'n Frust kriegen, sag ich dann auch wörtlich: ‚Gönnen Sie sich einfach ne Auszeit, beißen Sie ins Kissen, schreien Sie da rein und dann packen Sie's wieder und sagen sich, mit frischem Mut wieder dran‘“.*

Insofern umfasst Frau Borgschultes Pädagogik das aufmunternd zugewandte Gespräch auf gleicher Augenhöhe (Liebe) und die sanktionsbewehrte Aufforderung zur permanenten (Such-)Aktivität (Hiebe). Es geht ihr darum, ein resignatives „Sich-Einrichten“ in der Situation der Arbeitslosigkeit und des Hilfebezugs zu verhindern.

Wegen der größeren Deutungs- und Handlungsspielräume im Kontext des SGB II treten die ganz unterschiedlichen „Alltagspädagogiken“ dort besonders deutlich hervor. Hierauf beziehen sich die folgenden Beispiele:

Sich öffnen, vertrauen und kooperieren

Frau Schweickert, für Jugendliche unter 25 zuständige Vermittlerin einer ARGE, will zu Beginn der Gespräche mit ihren jungen Kunden – wie sie es selbst beschreibt – das „Persönliche ausloten“ und so zu ihren Kunden ein enges Verhältnis aufbauen. Die Kunden sollen „sich öffnen“ und „kooperieren“. Dadurch erhofft sich Frau Schweickert, ihre Kunden intrinsisch motivieren und deren Einstellungen zum Leben und zur Arbeit ändern zu können.

Der Kontakt und die Kooperation mit den Kunden sollen daher auf einer persönlichen, egalitären Ebene erfolgen. Nur dann, so ihre Vorstellung, könne sie die wichtigen persönlichen Umstände und Daten wie den familiären Hintergrund, die Partnerschaft, Vorstrafen oder eine Lese-Rechtschreib-Schwäche in Erfahrung bringen. Erst durch deren Kenntnis werde eine sinnvolle und wirksame Intervention in die Berufsbiographie der „Kunden“ möglich. Die Biographie ist für Frau Schweickert der Ansatzpunkt zum erhofften Aufbau von Primärtugenden. Daran anknüpfend soll später die formale berufliche Qualifikation der „Kunden“ verbessert werden.

Mit diesem alltagspädagogischen Zugriff auf die Jugendlichen und jungen Erwachsenen versucht Frau Schweickert, den Kunden sehr nahe zu kommen: Wenn sie sich öffnen, ist das auch eine persönliche Bestätigung, die weit über ein rein berufliches Erfolgserlebnis hinausgeht. Teilweise bräuchten Kunden ein halbes Jahr und eine Reihe Gespräche, bis sie etwa zugäben, dass sie eine Lese-Rechtschreib-Schwäche hätten. Manche Kunden verweigerten sich Frau Schweickert aber völlig, was für sie ein persönliches Scheitern bedeute.

Frau Schweickert: *„...ein Beispiel ist: Die Kunden kommen nicht. Also so ist es gerade heute bei mir gewesen. Ich habe eingeladen, aber die Kunden nehmen die mehrmalige Einladung einfach nicht*

wahr und ich habe so'n bisschen dieses, dieses Hilfslosigkeitsgefühl. Ich sitz' da, ich möchte mit den Kunden arbeiten, aber sie kommen nicht...“

Frau Schweickerts Bestreben, eine persönliche Beziehung zu ‚ihren‘ Kunden aufzubauen, gerät jedoch häufiger in Widerspruch zu den objektiven Bedingungen ihrer Vermittlungs- und Beratungstätigkeit. Schließlich kommen viele Kunden (insbesondere ehemalige Sozialhilfeempfänger) nicht freiwillig zu ihr, sondern wegen eines rechtsverbindlich anberaumten Termins. Es gibt eine Vorladung, auch wenn diese als „Einladung“ deklariert wird. Entsprechend empfinden manche Kunden Frau Schweickerts persönliches Engagement auch als „Belästigung“. Solchen Kunden gegenüber wäre eine förmlich-administrative Herangehensweise wohl eher angemessen.

Frau Schweickert: *„...das Gefühl, dass man sich einfach in dem Menschen täuscht. Wo man doch wirklich gedacht hat, von der Wahrnehmung her, ‚der ist motiviert‘. Man engagiert sich auch für denjenigen. Und man merkt, dass man dadurch, dass man sich für ihn engagiert, er das eigentlich schon wieder vielleicht, um es mal ganz scharf auszudrücken, als Belästigung empfindet.“*

Wenn die Kunden jedoch mit ihr kooperieren und „sich öffnen“, dann verschafft ihr dieser „Motivierungserfolg“ ein berufliches Erfolgserlebnis. Angesichts der angespannten Lage am regionalen Arbeitsmarkt tritt dieser in Frau Schweickerts Wahrnehmung in vielen Fällen an die Stelle eines Vermittlungserfolges.

Entsprechend ist Frau Schweickert schnell enttäuscht, wenn Kunden, die phasenweise motiviert schienen, nicht mehr mit ihr kooperieren wollen oder gar nicht mehr erscheinen. Die implizite Strategie ihrer – pointiert ausgedrückt – auf ‚Intimisierung‘ setzenden Pädagogik birgt durchaus ernstzunehmende Risiken für die Vermittlerin. Sie braucht Strategien, die Begrenztheit des eigenen persönlichen Einflusses auf die Kunden anzuerkennen und ein Scheitern auszuhalten.

Sonst kann es zu emotionaler Überforderung und letztlich auch zum Burn-Out kommen.

Einsicht in das Notwendige

Der ARGE-Mitarbeiter Herr Leipold ist schon seit Jahrzehnten in der BA tätig. Als erfahrener Mitarbeiter gehört er zu jenen, die sich vom Profiling keinen „Mehrwert“ über das eigene Urteilsvermögen hinaus erwarten. Indem er für sich Kunden in „Unwillige, Unfähige und Leistungswillige“ einteilt, verfolgt er ohnehin bereits ein persönliches und aus seiner Sicht erprobtes Konzept einer eigensinnigen ‚Kundendifferenzierung‘.

Im Gegensatz zu Frau Schweickert fühlt er sich von den „Unwilligen“ nicht persönlich enttäuscht, noch geben ihm diese Anlass zu moralischer Empörung. Für ihn steht nicht die Entwicklung einer persönlichen Vertrauensbeziehung zum Kunden im Vordergrund. Vielmehr geht es ihm darum, den Kunden die gesetzliche Lage transparent zu machen und diese möglichst in Beschäftigung zu vermitteln. Dabei setzt er implizit auf deren Realitätssinn, demzufolge sie sich – und sei es zur Vermeidung von Sanktionen – in die gesetzlich vorgegebenen Verhaltenserwartungen fügen werden. Ist das nicht der Fall, hat Herr Leipold auch keinerlei Probleme, Sanktionen zu verhängen und gegenüber den Kunden zu begründen. „Ein-Euro-Jobs“ sind ihm das wichtigste Sanktionsinstrument:

Herr Leipold: *„Ja, dann haben wir in der ARGE den Vorteil 1-Euro-Jobs, Arbeitsgelegenheiten. Wenn man da ganz konkret Druck aufbaut und sagt: ‚Jetzt haben Sie mal 4 Wochen für konkrete Bemühungen um eine Stelle. Wenn Sie nichts tun, dann schicke ich Sie nächste Woche in eine Arbeitsgelegenheit...‘“*

Ganz anders setzt er das Instrument der Ein-Euro-Jobs jedoch für Arbeitnehmer mit hohem Leistungsethos, aber schlechten Arbeitsmarktchancen ein – etwa bei älteren Langzeitarbeitslosen. Solchen Kunden kann Herr Leipold nur sagen: „Tut mir leid, bleiben Sie dran... Suchen Sie sich einen Betrieb, ein Praktikum“. Bei derartigen Fällen besteht seine wesentliche Handlungsstrategie darin, Substitute für ‚richtige‘ Arbeit anzubieten. Gegenüber Arbeitslosen, die aufgrund persönlicher Probleme Schwierigkeiten mit einer Arbeitsaufnahme haben, zieht er hingegen einen klaren Trennungstrich, was seine persönlich empfundene Zuständigkeit betrifft. Im Gegensatz zu

Frau Schweickert gelingt es ihm so, die Probleme seiner Kunden nicht zu den seinen zu machen:

Herr Leipold: *„Wenn er ein Problem hat, ob's Drogen, ob's soziale Sachen sind, dann sind wir nicht der Ansprechpartner. Da muss man klipp und klar sagen: ‚Versuch dass Problem zu lösen, aber Du hast von mir nicht viel Verständnis. Entweder gehst Du zu der Stelle, die das Problem lösen kann...Ansonsten gibt's halt bei uns nichts zu holen‘.“*

Herr Leipold versteht es gut, zwischen sich als Person und seiner Rolle als BA-Mitarbeiter in der ARGE zu trennen. Letztere sieht er in der Durchsetzung von Vorgaben und Gesetzenormen. Sein Ziel ist es, möglichst vielen Arbeitslosen wieder Arbeit zu verschaffen, was angesichts der regionalen Arbeitsmarktbedingungen vergleichsweise gut gelingt. Im Umgang mit unproblematischen Kunden legt Herr Leipold fürsorglich-paternalistische Züge an den Tag. Bei schwierigen Kunden besteht seine Strategie in einer Versachlichung der Kundenbeziehung. Bei all dem geht es ihm nicht darum, von den Kunden als Person akzeptiert oder sympathisch gefunden zu werden. Vielmehr erwartet er eine wechselseitige Akzeptanz aus Einsicht in das Notwendige:

Herr Leipold: *„Ich sag' immer, das ist eine Lösung, mit der beide leben können. Es muss nicht jeder verstehen, aber es muss zumindest soweit akzeptiert sein, dass der Kunde raus geht und sagt: ‚Nun gut, das ist nun mal das Gesetz. Der wird dafür bezahlt. Der kann jetzt nicht zu mir sagen: ‚Mach' weiter‘. Denn dafür sitzt er nicht drin...‘“*

Das Handlungsdilemma der Arbeitsvermittler

Die drei Beispiele besagen nun keineswegs, dass die Arbeitsvermittler die skizzierten Handlungsmuster aus einem pädagogischen Selbstverständnis heraus entwickeln. Wesentliche Gründe für das Auftreten „pädagogisierender“ Interventionsformen sind struktureller Art, etwa die vom SGB II geforderte intensive Betreuung von eher „arbeitsmarktfernen“ hilfebedürftigen Erwerbsfähigen. Vor allem zählen dazu auch die nach wie vor ungünstigen Arbeitsmarktbedingungen. Vor diesem Hintergrund rückt im Ar-

beitsalltag die reine Stellenvermittlung zwangsläufig vielfach in den Hintergrund, während die Bedeutung von „Beratung und Aktivierung“ zunimmt. Dies gilt vor allem für jene schwer vermittelbaren Kunden, die „länger bleiben, als ihnen lieb ist“.

Damit erweitern sich die Handlungsspielräume und Handlungszwänge der Vermittler, was diesen eine eigenständige Auslegung ihrer Berufsrolle und die Entwicklung entsprechender Handlungsstrategien abverlangt. Daraus resultiert zwangsläufig eine hohe Varianz in der Art der Kundenbetreuung, wie die hier vorgestellten Fälle verdeutlicht haben. Formen einer – von Kundenseite manchmal als Übergriff wahrgenommenen – „Alltagspädagogik“ finden sich daher bei allen untersuchten Fällen, unabhängig davon, ob es sich um Berufsanfänger oder Mitarbeiter mit langjähriger Berufserfahrung handelt.

Beratung und Aktivierung der „Kunden“ beruhen – wie erwähnt – vor allem auf interpretierenden und kommunikativen Leistungen der Vermittler. Weil sie zumindest partiell einen persönlichen Zugang zum „Kunden“ notwendig voraussetzen, sind sie nur begrenzt formalisierbar oder standardisierbar.

Dies gilt übrigens generell für Berufe im Sozialbereich, in denen rechtlich vorgesehene Interventionen am Einzelfall ansetzen müssen. Zugleich muss der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass den Bürgern aus Gründen des Willkürschutzes formale Gleichbehandlung widerfährt. In dem dadurch strukturell angelegten Handlungsdilemma „zwischen bürokratischen Vorgaben und Einzelfallbezug“ (von Harrach et al. 2000, S. 91) befinden sich alle Mitarbeiter von Sozialverwaltungen und eben auch die Vermittler der Arbeitsagenturen und ARGEn.

Wie diese Analysen und weitere Untersuchungen zu anderen Berufsfeldern mit einzelfallbezogenen Tätigkeitsprofilen zeigen, stellt eine komplette Standardisierung keine Lösung dar. Sie ist faktisch auch gar nicht möglich, weil für Fallverstehen und Interventionen persönliche Anteile notwendig sind (von Harrach et al. legen dies analytisch klar dar, siehe dort S. 79-92). Die eigentliche Frage ist vielmehr, inwieweit die bereits in Form

von „Alltagspädagogik“ vorhandenen Kompetenzen durch Ausbildung und Personalentwicklung weiter professionalisiert werden können.

Personalentwicklung

Im Zuge ihrer umfassenden Organisationsreform hat die BA auch begonnen, neue Konzepte der Personalentwicklung zu implementieren. In regelmäßigen Mitarbeitergesprächen sollen persönliche Entwicklungspotenziale ausgelotet werden. Zudem werden den Mitarbeitern vielfältige Weiterbildungsmaßnahmen angeboten. Die in diesem Kurzbericht behandelten Fragen scheinen jedoch in den Bildungsangeboten für die Mitarbeiter noch nicht ausreichend berücksichtigt zu sein. Wie aber könnten entsprechende Aus- und Fortbildungsmaßnahmen aussehen?

Sicherlich ist eine Schulung im Umgang mit den neuen Instrumenten der Fallbearbeitung zu befürworten. Vor allem für unerfahrene Mitarbeiter können Instrumente wie Profiling durchaus hilfreich sein. Andere gehen hingegen von ihren – teils in langjähriger Berufserfahrung gewonnenen – Einschätzungen aus und verwenden Profiling nur folgenorientiert. Noch detailliertere Instrumente dürften auf noch weniger Zuspruch stoßen. Die vorgelegten Analysen lassen zudem den Schluss zu, dass die neuen Handlungsspielräume – gerade auch zur Qualitätssicherung – von den Mitarbeitern dann am besten gefüllt werden können, wenn ihnen auch formal jene Kompetenzen zugesprochen werden, die ihnen in der Praxis ohnehin zufallen.

In den Verlautbarungen der BA wird dies zwar zugestanden und immer wieder betont, dass Profiling-Instrumente und Handlungsprogramme keine „Entmach-

tung“ der Fachkräfte darstellen. Doch wirkt dies eher beschwichtigend mit der Folge, dass das Verhältnis von Instrumenten/Programmen und persönlichem Urteil der Fachkräfte in der Schwebe bleibt.

Wichtig ist daher, die persönliche Urteilsbildung wie die individuellen Handlungsmuster in die Weiterbildung der Arbeitsvermittler zu integrieren, damit sie ihre eigenen Deutungs- und Handlungsmuster professionell reflektieren und modifizieren lernen. Dies wäre ein Beitrag dazu, die in der täglichen Arbeit ohnehin vorhandenen alltagsweltlichen Formen des „Fallverstehens“ – als Schlüsselkompetenz der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit – stärker zu professionalisieren. Hiervon könnten alle Beteiligten – die Kunden, die Arbeitsvermittler und nicht zuletzt die gesamte BA – profitieren.

Fazit

Es sollte daher geprüft werden, ob nicht die BA durch Weiterbildung die Professionalisierung der Arbeitsvermittler weiter vorantreiben kann – ein Weg, der auch in anderen einzelfallorientierten Berufen beschritten wird (für die Sozialverwaltung vgl. von Harrach et al 2000; für die Polizei vgl. Ley 1998). Ein erster Schritt hierzu könnten fallorientierte Schulungsangebote sein, in denen anhand von detaillierten Rekonstruktionen verschiedenartiger Einzelfälle und Vermittlungsgespräche

- das Fallverstehen der Mitarbeiter trainiert wird und
 - individuelle Deutungs- und Handlungsmuster aufgedeckt, reflektiert und professionalisiert werden,
- was die Fähigkeit zur Selbstreflexion bei den Mitarbeitern stärkt.

Indem professionalisiertes Fallverstehen und professionalisierte Selbstreflexion auch die Einsicht in Möglichkeiten und Grenzen des eigenen beruflichen Handelns fördern, können Mitarbeiter nicht zuletzt vor Überlastung und Burn-Out geschützt werden.

Danksagung

Wir danken den Vermittlern in den Agenturen und ARGEn für ihre Bereitschaft, Einblick in ihren Berufsalltag zu gewähren, sowie den an der Untersuchung beteiligten Forschungsmitarbeitern des IAB für die Durchführung der Interviews und für viele hilfreiche Erläuterungen zu den aktuellen Umstrukturierungsprozessen in den Agenturen für Arbeit bzw. ARGEn.

Literatur

Harrach, Eva-Marie von; Loer, Thomas; Schmidtke, Oliver (2000): Verwaltung des Sozialen. Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonfliktes. Konstanz 2000.

Combe, Arno; Helsper, Werner (Hrsg.) (1996): Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns. Frankfurt/M.

Ley, Thomas (1998): Krise und Routine. Polizeiliche Behandlung von Notrufen. In: BKA-Kriminalistisches Institut (Hrsg.): Forum 1998, Wiesbaden 1998, S. 65ff.

Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission. o.O., 2002.

Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Ohne Grundsicherung für Arbeitsuchende). o.O., Januar 2006.

Impressum

IAB Kurzbericht
Nr. 21 / 4.12.2006

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung
pms Offsetdruck GmbH, Wendelstein

Rechte
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit
IAB-Bestellservice
c/o IBRo Versandservice GmbH
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Fax: 0180 5 00 38 66
e-Mail: iab@ibro.de

IAB im Internet: <http://www.iab.de>
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an
Dr. Andreas Hirseland, Tel. 0911/179-5070
Prof. Dr. Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Tel. 0911/179-3329
oder e-Mail:
wolfgang.ludwig-mayerhofer@iab.de
andreas.hirseland@iab.de

ISSN 0942-167X