

Senghaas, Monika; Theuer, Stefan; Wuppinger, Johanna

Research Report

Implementationsstudie zur Erprobung des idealtypischen Kundenkernprozesses in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung

IAB-Forschungsbericht, No. 14/2023

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Senghaas, Monika; Theuer, Stefan; Wuppinger, Johanna (2023) : Implementationsstudie zur Erprobung des idealtypischen Kundenkernprozesses in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung, IAB-Forschungsbericht, No. 14/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, <https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2314>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/280095>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

14|2023 Implementationsstudie zur Erprobung des
idealtypischen Kundenkernprozesses in der
arbeitnehmerorientierten Vermittlung

Monika Senghaas, Stefan Theuer, Johanna Wuppinger

Implementationsstudie zur Erprobung des idealtypischen Kundenkernprozesses in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung

Monika Senghaas (IAB)
Stefan Theuer (IAB)
Johanna Wuppinger (BA)

In der Reihe IAB-Forschungsberichte werden empirische Analysen und Projektberichte größeren Umfangs, vielfach mit stark daten- und methodenbezogenen Inhalten, publiziert.

The IAB Research Reports (IAB-Forschungsberichte) series publishes larger-scale empirical analyses and project reports, often with heavily data- and method-related content.

In aller Kürze

- Die Bundesagentur für Arbeit hat in vier Arbeitsagenturen einen sogenannten Kundenkernprozess in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung erprobt. Vermittlungsfachkräfte sollten den individuellen Unterstützungsbedarf von Arbeitssuchenden bestimmen und ihre Beratungstätigkeit vorrangig auf Arbeitssuchende mit hohem Unterstützungsbedarf konzentrieren.
- Im Fokus einer begleitenden Implementationsstudie des IAB standen die Umsetzung des Konzepts und die Erfahrungen, die die Akteure vor Ort in der Erprobungsphase mit der Beratung und Vermittlung gemacht haben.
- Bei der Bestimmung des Unterstützungsbedarfs orientierten sich Vermittlungsfachkräfte unter anderem an Suchbemühungen der Arbeitssuchenden, deren Gesundheitszustand sowie einem etwaigen Qualifikationsbedarf. Schwierig ist die Zuordnung zu einem hohen oder niedrigen Unterstützungsbedarf aus Sicht von Vermittlungsfachkräften, wenn ein Unterstützungsbedarf besteht, der durch die Arbeitsvermittlung nicht bearbeitet werden kann.
- Weil ein hoher Unterstützungsbedarf unterschiedliche Ursachen haben kann, ist aus Sicht von Vermittlungsfachkräften eine intensive Beratung nur eine von mehreren möglichen Handlungsoptionen. Eine andere Unterstützungsmöglichkeit ist beispielsweise eine Qualifizierung.
- Das grundsätzliche Spannungsfeld zwischen einer auf das Individuum zugeschnittenen Beratung und den durch die Vermittlungsfachkräfte zu erfüllenden Zielvorgaben wurde auch durch das neue Konzept nicht aufgelöst.

Inhalt

In aller Kürze	2
Inhalt.....	4
Zusammenfassung	5
Summary.....	6
Danksagung.....	8
1 Einleitung.....	9
2 Implementationsstudie: Methodik und Ablauf.....	11
3 Der Kundenkernprozess für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung.....	12
3.1 Hintergrund.....	12
3.2 Segmentierung von Arbeitssuchenden nach dem Unterstützungsbedarf.....	13
3.3 Ausrichtung der Beratungsintensität auf den Unterstützungsbedarf	14
3.4 Weitere Vorgaben zur operativen Umsetzung	15
4 Lokale Umsetzung der Projektideen an den vier Erprobungsstandorten.....	17
4.1 Organisatorische Umsetzung: Beratung aus einer Hand vs. Spezialisierung.....	18
4.2 Umsetzung des idealtypischen Ablaufschemas und Anpassung desselben	20
5 Erfahrungen der Vermittlungsfachkräfte im Kundenkernprozess	21
5.1 Das Erstgespräch als Ausgangspunkt der Segmentierungsentscheidung.....	21
5.2 Die Segmentierungsentscheidung: Feststellung des Unterstützungsbedarfs	24
5.3 Der Beratungsprozess.....	28
6 Bilanzierung aus Sicht der Beteiligten	31
6.1 Entscheidungsspielräume im Kundenkernprozess?	32
6.2 Kundenkernprozess und Zielsystem	34
6.3 Spezialisierung oder Beratung aus einer Hand?.....	35
7 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	37
Literatur	43
Abbildungsverzeichnis.....	45
Tabellenverzeichnis.....	45
Impressum	46

Zusammenfassung

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat zwischen April 2022 und März 2023 in vier ausgewählten Arbeitsagenturen einen sogenannten Kundenkernprozess in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung erprobt. Ziel war es, die Beratungsintensität am Unterstützungsbedarf der Arbeitsuchenden auszurichten. Dazu sollten Vermittlungsfachkräfte im ersten Gespräch mit Arbeitsuchenden deren individuellen Unterstützungsbedarf bestimmen und ihre Beratung anschließend in erster Linie auf Arbeitsuchende mit hohem Unterstützungsbedarf konzentrieren.

Diese Implementationsstudie des IAB widmet sich den Erfahrungen, die die Fach- und Führungskräfte in den vier Arbeitsagenturen während der Erprobungsphase mit der Umsetzung des neuen Konzeptes und mit der Beratung und Vermittlung gemacht haben. Die Forschenden führten in diesem Zeitraum Interviews und Gruppendiskussionen mit Fach- und Führungskräften in den beteiligten Agenturen, sichteten projektbezogene Dokumente und nahmen als Beobachtende an Beratungsgesprächen zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitsuchenden teil.

Das Erprobungskonzept brachte insbesondere zwei Veränderungen gegenüber dem bisherigen Vorgehen in der Beratung und Vermittlung mit sich. Zum einen ist eine Differenzierung zwischen Arbeitsuchenden mit niedrigem und hohem Unterstützungsbedarf vorgesehen. Bislang trafen Vermittlungsfachkräfte lediglich eine Prognose über den voraussichtlichen Zeitpunkt der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit und teilten Arbeitsuchende auf dieser Grundlage in „marktnah“ und „marktfern“ ein. Die Neukategorisierung der Arbeitsuchenden nach deren Unterstützungsbedarf war für die beteiligten Agenturen mit Mehraufwand verbunden und erforderte die Ausbildung neuer Routinen. Die Ergebnisse der Begleitforschung lassen jedoch darauf schließen, dass sich im Erprobungszeitraum ein unter den beteiligten Fach- und Führungskräften gemeinsames Verständnis dieser veränderten Differenzierungsroutinen herausgebildet hat. Als Anhaltspunkte für die Bestimmung des Unterstützungsbedarfs dienten agenturübergreifend etwa eigene Suchbemühungen der Arbeitsuchenden, ihr Gesundheitszustand sowie ein etwaiger Qualifikationsbedarf. Aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte ist es grundsätzlich realistisch, bereits im ersten Beratungsgespräch eine derartige Einschätzung vorzunehmen – wenngleich diese sich im weiteren Verlauf ändern kann, etwa wenn weitere Informationen über die Arbeitsuchenden verfügbar sind. Allerdings gibt es nach Einschätzung der beteiligten Arbeitsagenturen auch unklare Fälle, bei denen diese Einteilung an Grenzen stößt. Hier handelt es sich insbesondere um Fallkonstellationen, bei denen Vermittlungsfachkräfte keine eigenen Handlungsmöglichkeiten mehr sehen, etwa wenn ältere Arbeitsuchende bei der Stellensuche auf Vorbehalten der Arbeitgeber stoßen oder Probleme im persönlichen Umfeld der Arbeitsuchenden vorliegen, die von der Arbeitsvermittlung nicht adressiert werden können.

Die zweite zentrale Veränderung betraf die Beratungsintensität. Vermittlungsfachkräfte sollten stärker als bislang fallbezogen entscheiden, wie häufig sie Arbeitsuchende zu Beratungsterminen einladen. Als Orientierungsrahmen veröffentlichte die Zentrale der BA ein idealtypisches Ablaufschema des Vermittlungsprozesses. Bei einem hohen Unterstützungsbedarf sah das

Schema deutlich mehr Beratungstermine in kürzerem Abstand vor. Es enthielt zudem Empfehlungen zur Dauer von Erst- und Folgegesprächen.

In diesem Ablaufschema kam dem Erstgespräch in erster Linie die Funktion zu, den Unterstützungsbedarf zu bestimmen. In der praktischen Umsetzung zeigte sich jedoch, dass Vermittlungsfachkräfte dem Erstgespräch zahlreiche weitere Funktionen zuschreiben und die bisherigen Routinen an dieser Stelle weitestgehend beibehalten wurden. Neben der Datenerhebung dient das Erstgespräch aus Sicht von Vermittlungsfachkräften etwa auch dazu, Fragen von Arbeitsuchenden zu beantworten. Auch die sonstigen Erfahrungen mit der Implementation des Ablaufschemas sind gemischt. Vermittlungsfachkräfte empfanden es als vergleichsweise starr. Insbesondere die Vorgabe, bei hohem Unterstützungsbedarf spätestens zehn Tage nach dem ersten Beratungsgespräch ein weiteres ausführliches Gespräch zu führen, sahen sie in vielen Fällen als nicht zielführend an. Werden etwa ärztliche Gutachten beantragt, liegen diese zu diesem Zeitpunkt in der Regel noch nicht vor, und Arbeitsuchende benötigen nach den Erfahrungen von Vermittlungsfachkräften länger, um sich beispielsweise über Qualifizierungen zu informieren. Auch die im Konzept vorgesehenen häufigeren Beratungstermine bei einem hohen Unterstützungsbedarf sind aus Sicht von Vermittlungsfachkräften nicht immer zielführend. Wenn etwa dem Unterstützungsbedarf durch eine arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahme Rechnung getragen wird, besteht keine Notwendigkeit für weitere Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung.

Die vier beteiligten Agenturen setzten das Erprobungskonzept in zwei unterschiedlichen Varianten um. In zwei Agenturen betreuten Vermittlungsfachkräfte Arbeitsuchende mit niedrigem und mit hohem Unterstützungsbedarf aus einer Hand. In den beiden anderen Agenturen wurde das Konzept arbeitsteilig umgesetzt. Die Vermittlungsfachkräfte spezialisierten sich entweder auf Erstgespräche und die Betreuung von Arbeitsuchenden mit niedrigem Unterstützungsbedarf – im sogenannten Kunden-Center – oder auf die Betreuung von Arbeitsuchenden mit hohem Unterstützungsbedarf – im sogenannten Beratungs-Center. Die unterschiedliche Organisationsform war im Erprobungskonzept nicht vorgesehen. Sie wurde jedoch im Laufe der Erprobung zu einem zentralen Merkmal des Projekts. Die arbeitsteilige Umsetzung hatte größere organisatorische Anpassungen zur Folge und es entstanden zusätzliche Schnittstellen.

Das grundsätzliche Spannungsfeld zwischen einer auf das Individuum zugeschnittenen Beratung und den durch die Vermittlungsfachkräfte zu erfüllenden Zielvorgaben blieb auch in der Erprobung bestehen. So konterkarierten Vorgaben zur Beratungszeit und zur Eingliederungsvereinbarung aus Sicht von Fach- wie Führungskräften die im Erprobungskonzept intendierte Ausrichtung der Beratung am individuellen Unterstützungsbedarf.

Summary

Between April 2022 and March 2023, the Federal Employment Agency tested a so-called customer core process (“Kundenkernprozess”) for the counselling and placement of jobseekers in four selected employment agencies. The goal was to align the intensity of counselling with the support needs of jobseekers. To this end, placement staff were to determine jobseekers'

individual support needs during the first interview and then focus their counselling activities primarily on jobseekers with high support needs.

The IAB (Institute for Employment Research) conducted an implementation study on this pilot project. The study is devoted to the experiences of placement officers and managers of the public employment services with the implementation of the concept and with counselling and placement under the conditions of the project. During the pilot project, the researchers conducted interviews and group discussions with placement officers and managers in the participating agencies, reviewed project-related documents, and participated as observers in counselling sessions between placement officers and jobseekers.

The pilot project concept entailed two major changes compared with the previous approach to counselling and placement. First, a differentiation between jobseekers with low and jobseekers with high support needs is envisaged. Previously, however, placement officers made a forecast about how long it would take the jobseekers to return to work (six months or longer) and assigned them accordingly. The implementation of the new segmentation practice caused efforts in the participating agencies and required the formation of new routines. The results of the present study suggest that a shared understanding of the differentiation of jobseeker's support needs did indeed develop. Across all agencies, criteria such as the jobseeker's own job search efforts, his or her state of health, and any need for qualifications were cited as indications for deciding on the need for support. In principle, placement specialists consider it realistic to make such an assessment based on the outcome of the first counselling interview - although this can change in the further course, for example if further information about the job seeker is available. Unclear cases, however, show the limits of this classification. These are, in particular, cases in which placement officers do not perceive their own possibilities for action, for example, when older jobseekers are confronted with reservations on the part of employers during their job search or when there are problems in the job seeker's personal environment that cannot be addressed with the resources available to the placement officers.

The second major change in the pilot project is the alignment of the intensity of counselling with the identified need for support. In order to meet the need for support, the placement officers should decide on the required frequency of counselling appointments on a case-by-case basis and schedule them more freely than before. As an orientation framework for this, the BA head office published an ideal-typical flow chart of the placement process, which provided for more frequent counselling sessions in the case of a high need for support. The flow chart also contained information on the estimated duration of initial and follow-up interviews.

According to the flow chart, the primary function of the initial interview was to determine the need for support. In practice, however, it became apparent that the functions of the initial interview are more diverse from the point of view of the placement officers, and tried-and-tested routines were retained accordingly. For example, in addition to data collection the initial interview also serves to answer questions from jobseekers. Other experiences with the implementation of the process scheme are also mixed. Placement officers rated it to be rather rigid. In particular, they felt that the requirement to hold another detailed interview no later than 10 days after the first consultation in the case of high support needs was not effective in many cases. If, for example, medical reports are requested, they are usually not yet available at this point. According to the experience of the placement officers, further topics addressed in the

initial interview are usually not dealt with by jobseekers during this comparatively short period. If a high need for support is identified, more frequent counselling sessions are only one possible response, since in many cases the actual processing of the need for support takes place in labour market policy measures.

The four participating agencies implemented the pilot project concept in two different ways. In two agencies, placement officers assisted both jobseekers with low support needs and jobseekers with high support needs. In the other two agencies, the concept was implemented based on a division of specialisations: placement officers specializing either in initial interviews and support for jobseekers with low support needs - the so-called customer centre - or in support for jobseekers with high support needs - the so-called counselling centre. These organizational differences, which were not originally intended, became a central feature of the project. Specialization resulted in major organizational adjustments, and additional interfaces emerged during implementation.

From the point of view of the actors in the field, stipulations regarding counselling time or the integration agreement counteracted the flexibility inherent in the pilot project concept. The tension between counselling tailored to the individual and the targets to be met by the placement officers thus remained during the project period.

Danksagung

Wir bedanken uns bei allen Befragten für die Bereitschaft, unsere Studie zu unterstützen, Einblicke in ihre Arbeit zu gewähren und ihre Expertise mit uns zu teilen. Martin Dietz und Torben Schewe danken wir für hilfreiche Hinweise bei der Erstellung dieses Berichts und Gudrun Fausel sowie Anja Mißling-Matthes für ihre Unterstützung durch Recherchen zum Vermittlungsprozess. Bei Thomas Kruppe bedanken wir uns für hilfreiche Hinweise zu einer früheren Fassung dieses Berichts.

1 Einleitung

Die Arbeitsvermittlung ist eine gesetzlich definierte Kernaufgabe der Bundesagentur für Arbeit (BA). Nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch III (SGB III) müssen die lokalen Agenturen für Arbeit Ausbildungssuchenden, Arbeitsuchenden und Arbeitgebern Ausbildungsvermittlung und Arbeitsvermittlung anbieten. Die Vermittlung umfasst dabei „alle Tätigkeiten, die darauf gerichtet sind, Ausbildungssuchende mit Arbeitgebern zur Begründung eines Ausbildungsverhältnisses und Arbeitsuchende mit Arbeitgebern zur Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses zusammenzuführen“ (§ 35 Abs. 1 SGB III).

Die Gestaltung der Arbeitsvermittlung ist eine wichtige arbeitsmarktpolitische Aufgabe. In Verbindung mit anderen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung soll sie einen Beitrag zu den übergeordneten Zielen der Arbeitsförderung leisten, nämlich den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu unterstützen, dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken und die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen (§ 1 SGB III). Dabei können unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte gesetzt werden, die mit unterschiedlichen organisatorischen Ausgestaltungen der Arbeitsvermittlung einhergehen (Aurich-Beerheide/Brussig 2020). Generell greifen organisatorische Rahmenbedingungen und die inhaltliche Ausrichtung der Arbeitsvermittlung eng ineinander (Hielscher/Ochs 2009). So ging in Deutschland ebenso wie in anderen Ländern der Paradigmenwechsel hin zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit teils umfassenden Organisationsreformen einher (van Berkel et al. 2011).

Die organisatorische Umsetzung der Arbeitsvermittlung findet im Rechtskreis der Arbeitslosenversicherung in den rund 150 Agenturen für Arbeit mit ihren etwa 600 Niederlassungen statt. Die BA definiert bestimmte Standards für die Abläufe und die Organisation der Arbeitsvermittlung. Regelmäßig werden Veränderungen dieser Standards und Abläufe im Rahmen von Modellprojekten an ausgewählten Standorten erprobt. Das Set der Regeln in der Arbeitsvermittlung ändert sich über die Zeit (Bogumil et al. 2006). Die wissenschaftliche Begleitung derartiger Erprobungen liefert Erkenntnisse über Gelingensbedingungen der Implementation, die Bewertung durch die Akteure vor Ort sowie Erfolgsdimensionen, Wirkungen und Wirkmechanismen der erprobten Veränderungen (Freier et al. 2017; Hofmann et al. 2012; van den Berg et al. 2014; van den Berg et al. 2016; zusammenfassend Hofmann et al. 2014).

Eine Begleitforschung zur Erprobung von Veränderungen der Arbeitsvermittlung ist auch Grundlage dieses Forschungsberichts. Vier durch die Zentrale der BA ausgewählte Agenturen für Arbeit erhielten den Auftrag, im Zeitraum April 2022 bis März 2023 einen sogenannten idealtypischen Kundenkernprozess in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung umzusetzen. Dabei ging es erstens um eine veränderte Segmentierung von Arbeitsuchenden¹: Üblicherweise prognostizierten Vermittlungsfachkräfte vor der Erprobung für jede arbeitssuchende Person die Dauer bis zur Wiederbeschäftigung und teilten diese anhand dieser Prognose in eher arbeitsmarktnahe und weniger arbeitsmarktnahe Personen ein. Diese Klassifizierung sollte nun

¹ Die BA unterscheidet zwischen arbeitssuchenden Personen, die (noch) in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, und arbeitslosen Personen. Beide werden als „Kunden“ bezeichnet. Wir verwenden in diesem Bericht den Begriff „Arbeitsuchende“ für alle Personen, an die sich die Arbeitsvermittlung im SGB III richtet, unabhängig von ihrem Beschäftigungsstatus.

ersetzt werden durch eine Unterscheidung entlang des individuellen Unterstützungsbedarfs der Arbeitssuchenden (hoher vs. niedriger Unterstützungsbedarf). An dieser Segmentierung sollte sich zweitens die Intensität der Beratung und Vermittlung ausrichten: Arbeitssuchende mit einem hohen Unterstützungsbedarf sollten eine intensivere Beratung erhalten, also beispielsweise häufiger zu Beratungsgesprächen eingeladen werden, wohingegen bei Arbeitssuchenden mit einem niedrigen Unterstützungsbedarf verstärkt auf Eigenbemühungen bei der Arbeitssuche gesetzt wurde und daher längere Abstände zwischen Beratungsterminen vorgesehen waren.

Die begleitende Implementationsstudie nahm zum einen die Umsetzung des von der Zentrale der BA entwickelten Konzepts unter den verschiedenen lokalen Rahmenbedingungen der vier Agenturen in den Blick. Zum anderen lag der Fokus auf den Erfahrungen, die die Beteiligten vor Ort – und hier insbesondere die Vermittlungsfachkräfte – mit der Vermittlung und Beratung von Arbeitssuchenden unter den Bedingungen der Erprobung machten.

Die Implementationsstudie fokussiert damit auf die handelnden Akteure in den beteiligten Agenturen für Arbeit und deren Erfahrungen mit den erprobten Veränderungen. Die gesetzlichen Regelungen, ebenso wie die durch die Organisation gesetzten Standards und Abläufe, die in der Erprobung verändert wurden, werden von Mitarbeitenden der Arbeitsverwaltung in praktisches Handeln übersetzt. Dies geschieht im Wesentlichen in ihrer Interaktion mit den Adressat*innen ihrer Dienstleistungen. In der Forschungstradition der *Street-Level Bureaucracy* (Lipsky 2010 [1980]) wird den Beschäftigten auf dem *Street-Level* ein prägender Einfluss auf die Umsetzung von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bescheinigt (z. B. van Berkel et al. 2017; Brodtkin 2015; Wright/Patrick 2019; Zacka 2017). Sie sind es, die Normen und Gesetze in materielle Leistungen und Dienstleistungen übersetzen und so den Staat für Bürger*innen erfahrbar machen. Dabei treffen sie vielfältige Entscheidungen, füllen den bei der Übersetzung entstehenden Deutungsbedarf auf unterschiedliche Art und Weise, und entwickeln Praktiken, um mit knappen Ressourcen wie Zeit oder unvollständigen Informationen umzugehen. Im Kontext der deutschen Arbeitsverwaltung widmeten sich Studien beispielsweise dem Rollenverständnis von Vermittlungsfachkräften (Osiander/Steinke 2011), der Nutzung von Entscheidungsspielräumen durch Vermittlungsfachkräfte (Freier/Senghaas 2021) oder Handlungsbedingungen und Problempotenzialen in einem organisatorischen Setting, das an Prinzipien des New Public Management ausgerichtet ist (Bender/Brandl 2017).

Aus der Perspektive der *Street-Level Bureaucracy* rücken somit die Erfahrungen, Handlungsbedingungen und Handlungsdilemmata der handelnden Akteure vor Ort in ihrem spezifischen organisatorischen Setting in den Blick. Es gilt zunächst herauszuarbeiten, wie die von der Zentrale der BA formulierten Vorgaben durch die Akteure vor Ort interpretiert und umgesetzt werden. Anschließend soll untersucht werden, welche Verhaltensmuster, Strategien und Routinen auf der Ebene der Arbeitsvermittlung bestehen, welche dieser Muster und Routinen durch die Erprobung irritiert werden und an welchen Stellen sich möglicherweise neue Mechanismen und Ansätze entwickeln.

Im folgenden Kapitel 2 werden Methodik und Ablauf der Evaluation dargestellt. Anschließend werden in Kapitel 3 Projekthintergrund und -ziele skizziert. Kapitel 4 widmet sich der lokalen Umsetzung dieser Projektideen, Kapitel 5 den Vermittlungsfachkräften in den beteiligten Agenturen und deren Erfahrungen während der Erprobung. Kapitel 6 richtet den Blick darauf, wie die erprobten Veränderungen von den Akteuren vor Ort bewertet werden und worauf sich

Unterstützung, Skepsis oder Widerstände beziehen. Der Bericht schließt mit einem Fazit und Handlungsempfehlungen in Kapitel 7.

2 Implementationsstudie: Methodik und Ablauf

Die Implementationsstudie nutzte ein mehrstufig angelegtes, qualitatives Erhebungsprogramm: Während des 12-monatigen Erprobungszeitraums wurden in insgesamt drei Erhebungsphasen verschiedene Schwerpunkte gesetzt.

In einem ersten Schritt erfolgten kurz nach Start der Erprobung in allen vier teilnehmenden Agenturen leitfadengestützte Interviews auf der oberen Führungsebene (Geschäftsführung oder Bereichsleitung). An zwei Standorten nahmen an den Gesprächen zusätzlich von den Agenturen benannte Projektverantwortliche teil. Inhaltlich ging es in diesem ersten Schritt darum, die Projektgenese und den Erwartungshorizont der lokalen Verantwortlichen zu rekonstruieren. Weitere Schwerpunkte waren die lokalen Rahmenbedingungen der Umsetzung sowie die bis zu diesem Zeitpunkt erfolgten Umsetzungsschritte. Die Projektgenese und die mit dem Projekt verbundenen Erwartungen waren weiterhin Thema eines Interviews in der Zentrale der BA auf oberer Führungsebene.

In einem zweiten Schritt erfolgten etwa zur Mitte der Erprobungslaufzeit (zwischen August und November 2022) leitfadengestützte Interviews mit vier bis fünf Vermittlungsfachkräften pro Standort. Thematisch standen hier die Erfahrungen mit den erprobten Veränderungen im Vordergrund. Teilweise fanden diese Interviews im Anschluss an ein Beratungsgespräch statt, an dem die Forschenden teilgenommen hatten. Im nachfolgenden Interview wurden die Vermittlungsfachkräfte gebeten, das Beratungsgespräch zu reflektieren und anhand des gemeinsam erlebten Falls die Bedeutung der erprobten Veränderungen für die Beratungspraxis zu beschreiben. Zusätzlich wurden pro Standort ein bis zwei Teamleitungen interviewt.

In der dritten Phase führten die Forschenden zum Ende der Erprobung – im März 2023 – an jedem Erprobungsstandort eine Gruppendiskussion mit jeweils fünf bis sechs Vermittlungsfachkräften durch. Kriterium für die Gruppenzusammensetzung war, dass unter den Diskutierenden Vermittlungsfachkräfte mit mehr und weniger Berufserfahrung waren. An zwei Standorten waren unterschiedliche Vermittlungsfachkräfte für die Beratung von Arbeitsuchenden mit hohem und geringem Unterstützungsbedarf zuständig; hier nahmen Vermittlungsfachkräfte aus beiden Bereichen teil. Die Gespräche zielten auf resümierende Bewertungen der erprobten Veränderungen. Ergänzend fand pro Standort ein bilanzierendes Interview mit einer Führungskraft oder mehreren Führungskräften (Geschäftsführung operativ, Bereichsleitung oder Teamleitung) statt.

Die Forschenden führten zwischen Mai 2022 und März 2023 insgesamt 33 Interviews und 4 Gruppendiskussionen und beobachteten 18 Beratungsgespräche (siehe Tabelle 1). Interviews und Gruppendiskussionen erfolgten leitfadengestützt. Die Gesprächsführung bot Raum für

narrative Passagen und eigene Relevanzsetzungen der Gesprächspersonen. Gleichzeitig sicherte die Orientierung am Leitfaden, dass für die Untersuchung wichtige Themen erschlossen wurden.

Tabelle 1: Erhebungen der Implementationsstudie

Ebene	Interviews	Gruppendiskussionen (Befragte)	Beratungsgespräche
Zentrale der BA	1		
Erprobungsagenturen			
Führungskräfte	13		
Vermittlungsfachkräfte	19	4 (23)	
Beratungsgespräche			18

Quelle: Eigene Darstellung. © IAB.

Sofern die Beteiligten ihre Einwilligung hierzu erteilten, fertigten die Forschenden Audioaufzeichnungen von den Interviews, den Gruppendiskussionen und den beobachteten Beratungsgesprächen an und ließen diese im Anschluss verschriftlichen. Bis auf einen Fall erteilten alle Befragten ihr Einverständnis zur Audioaufzeichnung von Interviews und Gruppendiskussionen. Von 18 beobachteten Beratungsgesprächen konnten 14 aufgezeichnet werden; in den übrigen Fällen fertigten die Forschenden Gesprächszusammenfassungen an.

Die Transkripte wurden inhaltsanalytisch aufbereitet (Mayring 2015). Auf der Basis dieser inhaltsanalytischen Erschließung des Materials wurden in gemeinsamen Auswertungssitzungen der Autor*innen fallübergreifende Handlungsmuster und relevante Kontextbedingungen identifiziert.

Zusätzlich fand über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg eine Auswertung relevanter Dokumente statt, die der Begleitforschung zugänglich waren, etwa weil sie durch das Projektteam der Zentrale der BA zur Verfügung gestellt wurden. Zudem nahmen die Forschenden an regelmäßigen Austauschrunden zwischen der Zentrale der BA und den Erprobungsrunden teil.

3 Der Kundenkernprozess für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung

3.1 Hintergrund

Das Konzept des idealtypischen Kundenkernprozesses für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung wurde durch die Zentrale der BA erarbeitet. Die Projektverantwortlichen schlossen damit an die organisatorische Weiterentwicklung der BA im Rahmen der Initiative „BA der Zukunft“ an (Bundesagentur für Arbeit, 2021a: 6), welche die Dienstleistungen der BA als „Prozesslandschaft“ beschreibt (Bundesagentur für Arbeit, 2023: 11). Als Kernprozesse werden Abfolgen bezeichnet, die für das Regelgeschäft der BA besonders wichtig sind. Dies sind beispielsweise Leistungen für Arbeitsuchende und Beschäftigte, Berufseinsteigende,

Arbeitgebende oder Bildungsträger. Davon werden Managementprozesse (z. B. Personalmanagement) und Supportprozesse (z. B. die IT) unterschieden.

Kernprozesse für die Gruppe der Arbeitssuchenden umfassen den hier erprobten „Kundenkernprozess für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung“ sowie Kernprozesse zur Förderung und zur Existenzsicherung. Kernprozesse sollen den Handelnden Orientierung bei der Ausgestaltung der Prozesse geben, dezentral ausgestaltet werden und nicht statisch sein (Bundesagentur für Arbeit, 2021b: 3). Die genauen Festlegungen sollen durch die Akteure vor Ort erfolgen.

Die im Folgenden anhand von Projektdokumenten skizzierte Erprobung des idealtypischen Kundenkernprozesses für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung war lediglich für die allgemeine, arbeitnehmerorientierte Vermittlung vorgesehen. Stärker spezialisierte Vermittlungsteams wie die Interne ganzheitliche Integrationsberatung (INGA) sowie die Teams für Rehabilitand*innen und Schwerbehinderte waren davon ebenso ausgeschlossen wie die Berufsberatung und der Arbeitgeberservice der Agenturen.

3.2 Segmentierung von Arbeitssuchenden nach dem Unterstützungsbedarf

Arbeitssuchende werden in der BA in verschiedene Gruppen eingeteilt bzw. segmentiert. Anhand von Fähigkeiten und Handlungsbedarfen wurden längere Zeit sechs sogenannte Profillagen unterschieden. Ende 2016 ersetzte eine Zweiteilung auf Grundlage einer Integrationsprognose diese differenzierte Segmentierung: Gingen Vermittlungsfachkräfte davon aus, dass Arbeitssuchende innerhalb von sechs Monaten eine Erwerbstätigkeit aufnehmen würden, wurden diese als „marktnah“ klassifiziert, im anderen Fall als „marktfremd“ (Bundesagentur für Arbeit, 2016: 2).

Im Kundenkernprozess ist für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung nun eine Differenzierung nach dem Unterstützungsbedarf der Arbeitssuchenden vorgesehen. Unterschieden wird zwischen Arbeitssuchenden mit einem geringen und solchen mit einem hohen Unterstützungsbedarf. Diese Neuerung ist nicht auf den Erprobungskontext beschränkt, sondern gilt laut einer Weisung von Ende 2021 für die gesamte BA (Bundesagentur für Arbeit, 2021c: 2). Inwieweit diese Neuerung auch in anderen Agenturen Handlungswirksamkeit entfaltet, kann auf Grundlage der Implementationsstudie nicht beurteilt werden. In der hier begleiteten Erprobung des Kundenkernprozesses kam der veränderten Segmentierung von Arbeitssuchenden jedenfalls ein zentraler Stellenwert zu. Der Fokus sollte sich von der „Marktperspektive“ zur „individuellen Kundenperspektive“ (Bundesagentur für Arbeit 2021b: 5) verschieben, wie in einem von der Zentrale der BA herausgegebenen Handbuch zur Erprobung (im Folgenden: „Erprobungshandbuch“) erläutert wird.

Den Unterstützungsbedarf sollten Vermittlungsfachkräfte im ersten Beratungsgespräch „auf Basis eines individuellen Profilings und der lokalen Arbeitsmarktsituation“ (Bundesagentur für Arbeit 2021b: 5) ermitteln. Im Erprobungshandbuch werden folgende Anhaltspunkte für die Bestimmung des Unterstützungsbedarfs benannt: die Informations- und Beratungsanliegen der Arbeitssuchenden, die ermittelten Handlungsbedarfe, die Informationsbedürfnisse der

Arbeitsuchenden und ihre Selbstlösekompetenz (Bundesagentur für Arbeit 2021b: 5). Weitere Kriterien werden nicht vorgegeben.

3.3 Ausrichtung der Beratungsintensität auf den Unterstützungsbedarf

Nachdem Vermittlungsfachkräfte im ersten Beratungsgespräch den Unterstützungsbedarf der Arbeitsuchenden identifiziert haben, sieht der Kundenkernprozess vor, dass sie im Folgenden die Beratungsintensität am Unterstützungsbedarf der Arbeitsuchenden ausrichten. Diese Differenzierung wird in Abbildung 1 veranschaulicht. Das hier abgebildete Ablaufschema des Vermittlungsprozesses bildete einen zentralen Bestandteil des Erprobungshandbuchs und wurde auch im Austausch zwischen der Zentrale der BA und den vier Erprobungsagenturen im Vorfeld der Erprobung mehrfach präsentiert.

Im Konzept ist für Arbeitsuchende mit geringem Unterstützungsbedarf in erster Linie eine Unterstützung „durch technisches Matching“ (Bundesagentur für Arbeit 2021b: 6) vorgesehen. Im Fokus steht also die Bereitstellung von sogenannten Vermittlungsvorschlägen, d. h. Stellenangeboten, die zum elektronisch erfassten Profil (Kenntnisse, Fähigkeiten und Neigungen) der Arbeitsuchenden passen. Ein ausführliches Beratungsgespräch soll erst zwei bis drei Monate nach dem ersten Gespräch stattfinden, wenn bis dahin noch keine Beschäftigung aufgenommen wurde. Diesem Ablauf liegt die Annahme zugrunde, dass Arbeitsuchende mit geringem Unterstützungsbedarf auch ohne umfassende persönliche Unterstützung durch die Arbeitsagentur vergleichsweise schnell wieder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können. Nehmen Arbeitsuchende mit geringem Unterstützungsbedarf wider Erwarten über längere Zeit keine Erwerbstätigkeit auf, sind sie spätestens sechs Monate nach Beginn der Arbeitslosigkeit der Gruppe der Arbeitsuchenden mit hohem Unterstützungsbedarf zuzurechnen und somit intensiver zur betreuen.

Wird hingegen im ersten Beratungsgespräch ein hoher Unterstützungsbedarf festgestellt, sollen Vermittlungsfachkräfte spätestens nach zehn Arbeitstagen ein weiteres Beratungsgespräch (Folgegespräch) führen. In diesem soll die gesetzlich vorgeschriebene „unverzögliche Potenzialanalyse“ (§37 Abs.1 SGB III) erfolgen und die Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen werden. In der Eingliederungsvereinbarung sind das Eingliederungsziel, die Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit, die Eigenbemühungen der Arbeitsuchenden einschließlich der Form, in der diese nachzuweisen sind sowie die vorgesehenen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung festzuhalten (§ 37 Abs. 2 SGB III). Zudem sollen „zielgerichtete Unterstützungsangebote“ wie etwa Qualifizierungen (Bundesagentur für Arbeit 2021b: 6) eingeleitet werden. Für Arbeitsuchende mit geringem Unterstützungsbedarf ist die Eingliederungsvereinbarung spätestens nach drei Monaten abzuschließen. Auch vor der Erprobung konnten Vermittlungsfachkräfte bei Arbeitsuchenden, die sie als „marktnah“ einschätzten, bis zu drei Monate auf den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung verzichten.

Im Fall eines hohen Unterstützungsbedarfs soll ein „intensivierter Kontakt“ (ebd.) erfolgen, der in Abbildung 1 durch regelmäßige Folgegespräche gekennzeichnet ist. Im Konzept des Kundenkernprozesses sind also mehr Beratungsgespräche für Arbeitsuchende mit hohem als für Arbeitsuchende mit niedrigem Unterstützungsbedarf vorgesehen. Ein Ziel dieser Segmentierung

ist eine möglichst effiziente Allokation von Beratungsressourcen. Angesichts der Tatsache, dass die Zusammenführung von Arbeitsuchenden und offenen Stellen zunehmend automatisiert werde, stelle sich die Frage, wie man Ressourcen „sinnvoll und zielführend“ (Interview 5) einsetzen könne, erläutert eine an der Projektkonzeption beteiligte Person im Interview. Der Mehrwert der Beratungsarbeit sei vor diesem Hintergrund die Begleitung von Arbeitsuchenden beim Entwurf eines individuell auf sie zugeschnittenen Integrationsplans und bei der Umsetzung desselben (Interview 5).

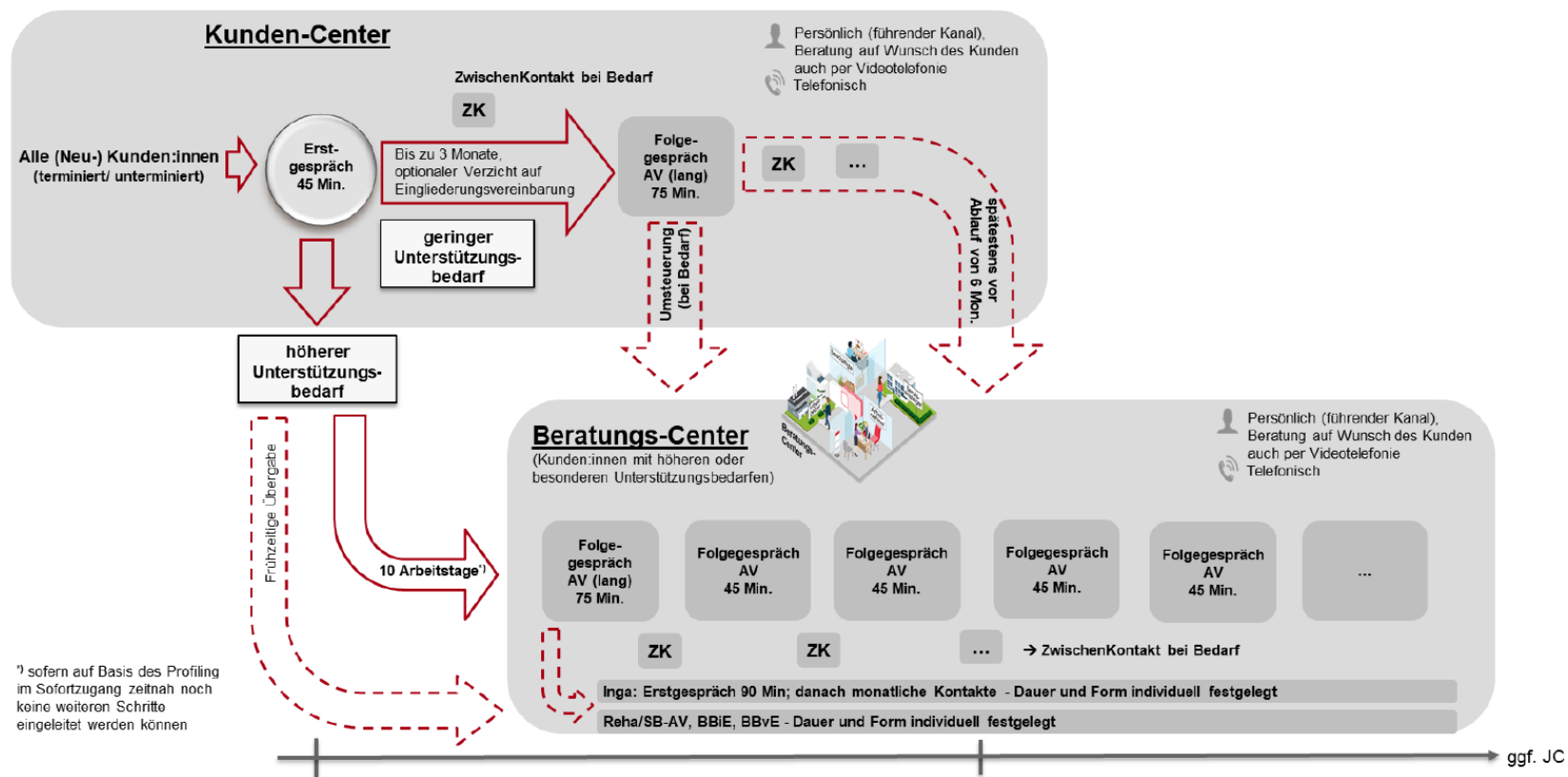
Mit dem Konzept verbunden war zudem die Erwartung, dass Arbeitsuchende umfassend beraten werden, gerade im Hinblick auf Qualifizierung (Interview 5). Von der Umsetzung erhoffte sich die Zentrale der BA, dass stärker als bislang individuelle Potenziale der Arbeitsuchenden in der Beratung identifiziert werden und eine stabile Erwerbsintegration vorbereitet wird, auch wenn die kurzfristige Aufnahme einer Hilfstätigkeit möglich wäre (Interview 5).

3.4 Weitere Vorgaben zur operativen Umsetzung

Die gesetzlichen Vorgaben zum Vermittlungsprozess behalten im Kundenkernprozess für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung selbstverständlich weiterhin Gültigkeit. So gibt das SGB III etwa vor, dass die Eingliederungsvereinbarung spätestens nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit – bei jungen Menschen spätestens nach drei Monaten – zu überprüfen ist (§ 37 Abs. 3 SGB II). Daraus leitet sich ein entsprechender Mindeststandard für den maximalen Abstand zwischen einem Erstgespräch und einem weiteren Beratungstermin ab. Meist sind die Kontaktdichten in den einzelnen Agenturbezirken detaillierter in einem sogenannten Kundenkontaktdichtekonzept geregelt. Diese auf lokaler Ebene erarbeiteten Vorgaben haben allerdings aus Sicht der Zentrale der BA nicht immer dazu geführt, dass diejenigen Menschen, die den höchsten Unterstützungsbedarf haben, auch die intensivste Betreuung erhielten (Interview 5). Vielmehr könnten sich derartige Konzepte auch an Vorgaben der Zielsteuerung ausrichten (Interview 5) und damit ein „Creaming“ – also eine Konzentration der Ressourcen auf diejenigen Personen, die im Sinne der in der Organisation bestehenden Anreizmechanismen besonders gute Erfolgchancen versprechen – befördern.

Statt den Agenturen weitgehend zu überlassen, wie sie ihre jeweiligen Prioritäten im Rahmen der Kundenkontaktdichtekonzepte setzen, wird in der Erprobung nun also eine Priorisierung vorgegeben. Diese zentrale Schwerpunktsetzung geht aus Sicht der Zentrale der BA einher mit Handlungsspielräumen der einzelnen Vermittlungsfachkräfte. Diese sollen den Beratungsprozess nach eigenem Ermessen gestalten, erläutert eine an der Projektkonzeption beteiligte Person im Interview. Es gebe im Konzept daher kaum zentrale Vorgaben zum Abstand zwischen den Beratungsgesprächen. Man erwarte jedoch, dass zwischen hohem und geringem Unterstützungsbedarf „die Differenzierung deutlich wird“ (Interview 5).

Abbildung 1: Ablaufschema des idealtypischen Kundenkernprozesses zu Beginn der Erprobung



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2021a: 4.

Anmerkung: Als „Sofortzugang“ wird ein unmittelbares Beratungsgespräch ohne vorherige Terminvergabe beim Erstkontakt mit der Agentur für Arbeit bezeichnet. Teilweise hatten die an der Erprobung beteiligten Agenturen ein derartiges Angebot etabliert, teilweise nicht.

Im idealtypischen Ablaufschema des Vermittlungsprozesses (Abbildung 1) sind zudem Dauern für die einzelnen Gespräche angegeben: 45 Minuten für das Erstgespräch, 75 Minuten für das erste Folgegespräch sowohl bei hohem als auch bei geringem Unterstützungsbedarf und 45 Minuten für weitere Folgegespräche. In den Gesprächszeiten sind alle Vor- und Nachbereitungsarbeiten enthalten, wie im Erprobungshandbuch erläutert wird. Laut Erprobungshandbuch sind Zeitpunkte, Häufigkeit und Dauer von Beratungsgesprächen „im konkreten Einzelfall (...) regelmäßig anzupassen. Anpassungen sind gewünscht, wenn sie dem Bedarf des Einzelfalls gerecht werden und die Vermittlungsressourcen an den Unterstützungsbedarfen ausgerichtet sind“ (Bundesagentur für Arbeit 2021b: 4f.). Um die im Ablaufschema festgehaltenen Gesprächsdauern zu validieren, wurden die tatsächlich aufgewendeten Gesprächszeiten stichprobenhaft erfasst. Hierfür sollten die beteiligten Agenturen monatlich jeweils eine Woche lang die Dauer und Art des Gesprächs festhalten. Die aggregierten Werte wurden dann der Zentrale der BA übermittelt.

Im Erprobungshandbuch finden sich ergänzend Erläuterungen zur jeweiligen Kontaktform. Dementsprechend soll das Erstgespräch als Präsenzgespräch oder per videogestützter Kommunikation stattfinden, was der während der Erprobung gültigen Weisungslage in der BA entspricht. Zwischenkontakte, die dem Informationsaustausch dienen und keine vertiefte Beratung beinhalten, sollen außerhalb persönlicher Beratungstermine – also per Telefon, Videokommunikation oder mittels digitaler Nachrichten – erfolgen.

Strukturell ist der Beratungsprozess in zwei Einheiten, ein sogenanntes „Kunden-Center“ und ein sogenanntes „Beratungs-Center“, unterteilt (Abbildung 1). Diese Begrifflichkeiten, die dem Leitbild „BA der Zukunft“ (Bundesagentur für Arbeit, 2023) entnommen sind, beziehen sich auf die interne Strukturierung der Beratungs- und Vermittlungsarbeit: Die Erstbetreuung einschließlich der Segmentierung sowie die Betreuung von Arbeitsuchenden mit niedrigem Unterstützungsbedarf ist im Kunden-Center verortet, während die Bearbeitung eines hohen Unterstützungsbedarfs im Beratungs-Center stattfindet. Aus Sicht der Zentrale der BA verweist diese Unterteilung auf eine Spezialisierung nach bestimmten Bedarfslagen: einige Arbeitsuchende werden intensiver und andere weniger intensiv betreut (Interview 5). Eine arbeitsteilige Organisation in Form einer Spezialisierung von Vermittlungsfachkräften entweder auf das Kunden- oder das Beratungs-Center war in der Erprobung des idealtypischen Kundenkernprozesses für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung nicht vorgesehen. Diese wurde gesondert im Rahmen der Initiative „BA der Zukunft“ erprobt (Bundesagentur für Arbeit 2021b: 8).

4 Lokale Umsetzung der Projektideen an den vier Erprobungsstandorten

Das Konzept des idealtypischen Kundenkernprozesses für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung wurde im Rahmen der Erprobung vom 1. April 2022 bis 31. März 2023 in vier Agenturen für Arbeit umgesetzt. Die Agenturen wurden von der Zentrale der BA in Abstimmung mit den jeweils zuständigen Regionaldirektionen ausgewählt und einige Monate vor

Erprobungsbeginn angesprochen. Bei der Auswahl wurden unterschiedliche Arbeitsmarktregionen und Agenturgrößen berücksichtigt.

Die vier Erprobungsstandorte erhielten für die Erprobung befristete zusätzliche Personalressourcen, die auf Basis der bisherigen Kapazitäten und den im Erprobungshandbuch vorgegebenen Gesprächszeiten berechnet wurden. Grundsätzlich begrüßten alle beteiligten Agenturen die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen mit Blick auf den Mehraufwand, den eine Erprobung generell verursacht. Allerdings war der Einsatz dieser Ressourcen im Erprobungszeitraum häufig durch schwierige Rekrutierungsprozesse, notwendige Einarbeitungsphasen und teilweise frühes Ausscheiden der neu eingestellten Personen oder deren Wechsel auf unbefristete Positionen gekennzeichnet. Gerade die größeren Agenturen beschäftigte die Rekrutierung des zusätzlichen Personals über einen längeren Zeitraum, was sie unter anderem auf die befristete Perspektive der angebotenen Beschäftigungsverhältnisse zurückführten. Dadurch bestand temporär zwar eine personelle Aufstockung der Teams, differenzierte Auswirkungen der Neueinstellungen auf die Erprobung lassen sich allerdings kaum feststellen. Eine zusätzliche Herausforderung für die Einarbeitung bestand darin, dass die Erprobung zeitlich in etwa mit der Wiederaufnahme der regulären Arbeit nach der Covid-19-Pandemie zusammenfiel. Vermittlungsfachkräfte, die während der Pandemie eingestellt waren, hatten häufig noch nicht die üblichen Schulungen absolviert und noch kaum Erfahrung mit der Arbeit im regulären Betrieb, sodass das Thema Qualifizierung in der Vorbereitungs- und Anfangsphase der Erprobung ebenfalls einen wichtigen Stellenwert einnahm.

In der Erprobung übersetzten die vier Agenturen das von der Zentrale der BA entwickelte Konzept in ihren jeweiligen lokalen Kontext. Im Zuge dieser Übersetzung setzten sie jeweils eigene Schwerpunkte. Besonders deutlich wird dies bei der Entscheidung für einen bestimmten organisatorischen Zuschnitt der Umsetzung, wie in Abschnitt 4.1 ausgeführt wird.

Sowohl im Vorfeld als auch während der Erprobung tauschten sich die beteiligten Akteure (Zentrale der BA, Regionaldirektionen, Führungsebene der Agenturen) regelmäßig über die Erprobung aus, sowohl in größerer Runde als auch in bilateraler Kommunikation zwischen der Zentrale der BA und den Erprobungsstandorten. Mitarbeitende der Zentrale besuchten zudem jeden Erprobungsstandort und hospitierten dort in den Beratungsgesprächen verschiedener Vermittlungsfachkräfte. Vor und während des Erprobungszeitraums fand somit ein intensiver Wissens- und Erfahrungsaustausch statt. Dieser bot Raum zur „Nachsteuerung“ durch das Projektteam der BA-Zentrale, etwa in Form von Anpassungen des idealtypischen Ablaufschemas. Auf diesen Aspekt der Umsetzung geht Abschnitt 4.2 ein.

4.1 Organisatorische Umsetzung: Beratung aus einer Hand vs. Spezialisierung

Bereits vor Beginn des eigentlichen Erprobungszeitraums entschieden zwei Standorte, bei der Umsetzung des idealtypischen Kundenkernprozesses personell zwischen den Einheiten Kunden-Center und Beratungs-Center zu trennen. Die Zentrale der BA hatte, wie weiter oben dargestellt, keine organisatorischen Anpassungen in Bezug auf die Einheiten Kunden-Center und Beratungs-Center vorgesehen, willigte jedoch in die Entscheidung der beiden Agenturen ein.

In der Umsetzung der Erprobung lassen sich somit zwei Varianten unterscheiden: Zwei Standorte setzten das Konzept in einer Organisationsform um, bei der alle Vermittlungsfachkräfte Erstgespräche führten und im Anschluss sowohl Arbeitssuchende mit geringem als auch Arbeitssuchende mit hohem Unterstützungsbedarf berieten. Im Folgenden wird dieses Modell als *Beratung aus einer Hand* bezeichnet. Davon grenzte sich die arbeitsteilige Umsetzung in Form einer *Spezialisierung* ab. Hier betreuten Vermittlungsfachkräfte entweder Arbeitssuchende mit hohem Unterstützungsbedarf oder sie übernahmen Erstgespräche und betreuten darüber hinaus Arbeitssuchende mit geringem Unterstützungsbedarf. Die ursprünglich nicht intendierten unterschiedlichen Organisationsformen erwiesen sich im Erprobungsverlauf als ein prägendes Projektelement. Interviewpersonen auf der Führungsebene der vier Agenturen erläuterten in der Begleitforschung zu Beginn des Erprobungszeitraums jeweils die Vorteile der gewählten Organisationsform. Auch einige Vermittlungsfachkräfte nahmen insbesondere in den abschließenden Gruppendiskussionen auf die eigene Organisationform Bezug und verglichen diese mit dem jeweils anderen Modell.

Die Agenturen, die sich für getrennte Teams entschieden, begründeten dies damit, dass sie bereits vor der Erprobung an eine weitere Arbeitsteilung in der Vermittlung gedacht hätten (Interviews 2 und 4). Eine Spezialisierung, so erläutert eine Führungskraft, habe in der BA stets zu besseren Ergebnissen geführt, zudem biete ein spezialisiertes Team die Chance, sich „mit dem Thema Beratung wirklich auseinanderzusetzen“ (Interview 2). Die Umsetzung der Spezialisierung erforderte insbesondere dort, wo zuvor noch keine arbeitsteiligen Strukturen vorhanden waren, umfangreiche organisatorische Anpassungen. Bei einer der beiden Agenturen handelte es sich um eine großstädtische Agentur, in der alle Teams am gleichen Standort arbeiteten. Hier wurden aus den bestehenden Teams jeweils mehrere Kunden- und Beratungs-Center-Teams gebildet. Bei der zweiten Agentur handelte es sich um einen vergleichsweise kleinen Agenturbezirk. Diese Agentur richtete lediglich am Hauptstandort ein Kunden-Center-Team ein, das die Erstgespräche sowie die Betreuung Arbeitssuchender mit geringem Unterstützungsbedarf für den gesamten Agenturbezirk übernahm. Wurde im Erstgespräch ein hoher Unterstützungsbedarf festgestellt, ging die Zuständigkeit je nach Wohnort auf Vermittlungsfachkräfte des Beratungs-Centers in der Hauptagentur oder in einer anderen Geschäftsstelle über.

Die erforderlichen organisatorischen Anpassungen verliefen nicht immer reibungslos; eine Führungskraft beschreibt die anfänglichen Erfahrungen mit der Pilotierung als „sehr ambivalent“ (Interview 24). Nicht nur mussten Umzüge organisatorisch bewältigt und Urlaubsplanungen in den neuen Teamstrukturen soweit wie möglich aufeinander abgestimmt werden, sondern es mussten sich auch erst Erfahrungswerte herausbilden, wieviel Personal im Kunden-Center und wieviel Personal im Beratungs-Center notwendig ist (Interview 2). Beide Agenturen berichteten rückblickend, man habe zunächst den Bedarf im Kunden-Center unterschätzt und im Lauf der Erprobung die Kapazitäten erhöht. Die Umstellung vom vorherigen System führte zudem dazu, dass eine „Bugwelle“ (Interview 16) von notwendigen Erstgesprächen im Kunden-Center auflief. Alle noch offenen Erstgespräche aus der Zeit vor der Erprobung sowie alle Erstgespräche der neu registrierten Arbeitssuchenden wurden zu einem bestimmten Zeitpunkt ausschließlich dem Kunden-Center übertragen. Auch im weiteren Verlauf erwies sich das Kunden-Center bisweilen als „Flaschenhals“. Um die Mitarbeitenden des Kunden-Centers zu entlasten und den Arbeitsfluss zu gewährleisten, ergriffen die Agenturen verschiedenen Entlastungsmaßnahmen. So wurde

beispielsweise ein Verfahren etabliert, das eine unmittelbare Überstellung Arbeitsuchender von der Eingangszone ins Beratungs-Center vorsah, wenn bestimmte Merkmale vorlagen, die auf einen hohen Unterstützungsbedarf schließen ließen. Zudem wurden zu einem bestimmten Stichtag Arbeitsuchende, bei denen ein Folgegespräch im Kunden-Center anstand, an das Beratungs-Center übergeben.

Die Umsetzung der Beratung aus einer Hand erforderte hingegen kaum Anpassungen der Teamstrukturen. Als Begründung für die Wahl dieser Organisationsform führten Führungskräfte räumliche und organisatorische Gegebenheiten an – eine Spezialisierung sei etwa in kleineren Teams einzelner Dienststellen wenig praktikabel (Interview 3). Als weiterer Vorteil der Beratung aus einer Hand wird die Kontinuität der Ansprechperson für Arbeitsuchende gesehen (Interview 47). Auch die Sorge vor Akzeptanzproblemen in der Mitarbeiterschaft bezüglich einer umfassenden Neuorganisation wurde erkennbar (Interviews 1 und 3).

Eine der beiden Agenturen mit dem Modell „Beratung aus einer Hand“ veränderte jedoch in zeitlichem Zusammenhang mit der Erprobung die Zuteilung von Arbeitsuchenden zu Vermittlungsfachkräften. Wie in vielen Agenturen wurde dort zuvor nach Branchen und Berufen (Fachlichkeitsprinzip) verteilt. Dies führte immer wieder zur Wahrnehmung starker Ungleichgewichte in der Betreuungsrelation, auf die sich kurzfristig schwer reagieren lies. In der Covid-19-Pandemie wurde das vor allem bei den besonders betroffenen Branchen wie der Gastronomie oder dem Veranstaltungsmanagement deutlich. Statt einer Zuordnung nach Branchen und Berufen sollten Vermittlungsfachkräfte nun größtenteils Arbeitsuchende aller Branchen innerhalb einer bestimmten Altersgruppe betreuen. Die Unterscheidung nach Altersgruppen (bis 35 Jahre oder älter) bei der Zuordnung zu Vermittlungsfachkräften orientierte sich an den Fördermöglichkeiten einer beruflichen Erstausbildung für Erwachsene. Im Rahmen der Initiative „Zukunftsstarter“ konnten im Untersuchungszeitraum Umschulungen, Aus- und Weiterbildungen junger Erwachsener im Alter zwischen 25 und unter 35 Jahren gefördert werden. Die Teamleitung verteilte neu registrierte Arbeitsuchende entsprechend der aktuellen Belastung der Vermittlungsfachkräfte (Interview 47). Aus Sicht von Fach- und Führungskräften ergaben sich daraus mehr Spielräume für möglichst ausgeglichene Verteilungen und für Anpassungen bei kurzfristigen Ausfällen und Fluktuation. Auch wenn keine organisatorischen Anpassungen in Form veränderter Teamstrukturen erfolgten, veränderte sich somit dort zu einem gewissen Grad der Aufgabenzuschnitt der Vermittlungsfachkräfte.

4.2 Umsetzung des idealtypischen Ablaufschemas und Anpassung desselben

Überlegungen zur Umsetzung der veränderten Segmentierung begannen in den Agenturen bereits in der Vorbereitung auf die Erprobung. Seitens der Zentrale der BA wurden keine konkreten Kriterien für die Bestimmung des Unterstützungsbedarfs zur Verfügung gestellt. Verschiedentlich wird in der Begleitforschung auf Workshops mit Fach- und Führungskräften Bezug genommen, in denen anhand von Beispielfällen ein gemeinsames Verständnis erarbeitet werden sollte (Interviews 1, 10, 44). Teilweise wurden auf Agenturebene durch Fach- und Führungskräfte Arbeitshilfen zur Segmentierung erarbeitet (Interviews 1 und 3). Zudem wurden Dokumentationsstandards zum festgestellten Unterstützungsbedarf entwickelt. Auf die

Erfahrungen mit der Segmentierungsentscheidung und den sich daran anschließenden Vermittlungsprozess geht Kapitel 5 ausführlicher ein.

Die zu Beginn der Umsetzung für die verschiedenen Gesprächsformen veranschlagten Gesprächsdauern erwiesen sich als ein weiteres wichtiges Element der Erprobung. Den Orientierungswert von 45 Minuten für das Erstgespräch umzusetzen, beschreiben Führungskräfte in den Interviews zu Beginn der Begleitforschung als herausfordernd. Da in diesen 45 Minuten auch die für die Vor- und Nachbereitung erforderliche Zeit enthalten ist, stellten die Befragten es als Verkürzung gegenüber der bisherigen Praxis dar. Durchgängig schildern die Agenturen die Erfahrung, dass die im Rahmen der Erprobung einmal pro Monat erfassten Gesprächszeiten für das Erstgespräch deutlich über den veranschlagten 45 Minuten lagen. Dagegen lagen die Gesprächszeiten für das erste Folgegespräch in der Regel deutlich unter den veranschlagten 75 Minuten.

Die erfassten Gesprächszeiten wurden in den von der Zentrale der BA organisierten Austauschrunden mit den Erprobungsagenturen immer wieder thematisiert. Als Reaktion auf die Abweichungen zwischen der veranschlagten und der ermittelten Dauer für das Erstgespräch nahm das zentrale Projektteam zunächst eine begriffliche Anpassung vor: Statt von einem „Erstgespräch“ – das gerade für erfahrene Vermittlungsfachkräfte untrennbar mit bestimmten Inhalten verbunden ist (siehe Kapitel 5.1), auf deren Umsetzung lange Zeit strikt geachtet wurde – wurde nun der Begriff des „Orientierungsgesprächs“ eingeführt. Orientierungsgespräch und das erste Folgegespräch sollten gemeinsam die bisherigen Inhalte des Erstgesprächs abdecken. Der Begriff sollte also verdeutlichen, dass Themen aus dem Erstgespräch in das Folgegespräch verlagert werden sollten. Nach ungefähr sechsmonatiger Projektlaufzeit passte das Projektteam der Zentrale der BA im Oktober 2022 schließlich die vorgegebenen Richtwerte an: Für das „Orientierungsgespräch“ waren ab diesem Zeitpunkt ebenso 60 Minuten vorgesehen wie für das erste Folgegespräch.

Die konzeptionell formulierten Erwartungen zur Dauer von Beratungsgesprächen, aber auch zur veränderten Segmentierung und zum darauffolgenden Beratungsprozess beeinflussten während der Erprobung die Arbeit der Vermittlungsfachkräfte. Welche Erfahrungen diese mit der Adaption der konzeptionellen Vorgaben auf die Praxis der Beratung und Vermittlung machten, zeigt das nachfolgende Kapitel.

5 Erfahrungen der Vermittlungsfachkräfte im Kundenkernprozess

5.1 Das Erstgespräch als Ausgangspunkt der Segmentierungsentscheidung

Die Zuschreibung des individuellen Unterstützungsbedarfs erfolgt laut Erprobungskonzept zu einem frühen Zeitpunkt im Beratungsprozess. Wichtige Signale dafür werden bereits beim ersten Gespräch zwischen Arbeitsuchenden und Vermittlungsfachkräften gesammelt und bewertet. Im Erprobungskonzept wird die Ermittlung des Unterstützungsbedarfs als wesentliche Funktion des

Erstgesprächs dargestellt. Dem Erstgespräch kam bereits vor der Erprobung eine konzeptionell hervorgehobene Rolle im Beratungsprozess zu, einzelne Bestandteile sind Gegenstand interner Datenqualitäts- oder Zielerreichungsvorgaben. Das Erstgespräch dient neben der Information von Arbeitssuchenden auch der Datenerhebung. Neben Personendaten werden hier zertifizierte Berufs- und Weiterbildungsabschlüsse erfasst sowie berufliche Fertigungsprofile erstellt. Dieses Vorgehen ermöglicht neben der Überprüfung der Identität und der Kontaktdaten der Arbeitssuchenden auch die Erfassung von individuellen Fertigkeiten mit Relevanz für deren Aussichten am Arbeitsmarkt (vgl. Sowa/ Staples, 2020: 169ff). In den Interviews nennen Vermittlungsfachkräfte die Eigenbemühungen bei der Arbeitssuche als weiteren Aspekt der standardmäßig besprochen werde (Interview 54). Zudem gelte es, das elektronische Profil der Arbeitssuchenden in der genutzten Software zu befüllen (Interview 51), was wiederum Voraussetzung für den Versand von Vermittlungsvorschlägen ist.

Weiterhin dient das Erstgespräch aus Sicht von Vermittlungsfachkräften dazu, grundlegende Parameter der Beziehung zwischen Behörde und Leistungsberechtigten abzustecken. In unterschiedlichen Akzentuierungen verweisen sie darauf, Arbeitssuchenden die Angst vor dem Kontakt mit der Behörde zu nehmen oder aber die ‚Spielregeln‘ des Leistungsbezugs zu verdeutlichen – etwa auf die Pflicht zur Anzeige von Ortsabwesenheiten hinzuweisen sowie Regelungen zur Krankmeldung zu erläutern. In der Summe machen alle diese Aspekte das Erstgespräch zum Ausgangspunkt des Vermittlungsprozesses. Um diese Bestandteile des Erstgesprächs in der vorgegebenen Zeit abzuarbeiten, haben die Vermittlungsfachkräfte Routinen entwickelt, die sich auch im Rahmen der Erprobung als beständig erwiesen haben.

Mit dem Kundenkernprozess ändert sich aber die Zielstellung des Erstgesprächs und die dafür vorgesehene Zeit. Es dient nun hauptsächlich zur Vorbereitung der Segmentierungsentscheidung. Diese veränderte Funktion wurde im Projektverlauf durch die Umbenennung in „Orientierungsgespräch“ unterstrichen. Wie in Kapitel 4.2 dargestellt stellte die für das Erstgespräch veranschlagte Dauer von zunächst 45 Minuten alle beteiligten Agenturen vor Herausforderungen. Teilweise versuchte man, einige vor allem informative Bestandteile des Erstgesprächs in vorgeschaltete Gruppeninformationsveranstaltungen für Arbeitssuchende auszulagern oder Teile der Datenerhebung in die ersten Folgegespräche auszugliedern. Es zeigte sich jedoch, dass die Vermittlungsfachkräfte entsprechend ausgebildete Routinen bezüglich der Führung von Erstgesprächen auch in der Erprobung beibehielten. Dies gilt etwa für die Orientierung an einer bewährten Ablaufstruktur und die Bearbeitung aller als relevant erachteter Inhalte nebst deren Dokumentation (Interview 54). Das folgende Zitat illustriert die Entscheidungen, die Vermittlungsfachkräfte in diesem Zusammenhang treffen:

Also man ist immer in dem Dilemma als Vermittler: Wie viel unterlasse ich im ersten Gespräch, weil ich nicht sicher weiß, ob ich es in einem Folgegespräch noch nachholen kann. Im Zweifel laufe ich als Vermittler der Eingliederungsvereinbarung hinterher. Im Zweifel laufe ich dem Profiling hinterher. Im Zweifel habe ich kein, kein, sage ich mal, wasserdichtes Stellengesuch erstellt, auf den ich den Kunden zur Not vermitteln kann, wenn ich von ihm gar nichts mehr höre. Das ist immer eine Abwägungssache. Im Zweifel entscheide ich mich für ein bisschen mehr Profiling und für die Eingliederungsvereinbarung und habe für das eigentlich Notwendige, was KKP

[Kundenkernprozess] vorsieht, das offene Ohr für die Unterstützungsbedarfe des Kunden, im Erstgespräch gar keine Zeit (Interview 17).

Den Vermittlungsfachkräften sind die Anforderungen, die der Kundenkernprozess an das Erstgespräch stellt, bekannt. Trotzdem müssen sie individuelle Abwägungen treffen, ob sie im Gespräch den Schwerpunkt auf die Erhebung der relevanten Informationen für die Bestimmung des Unterstützungsbedarfs legen oder entsprechend des bisherigen Ablaufs von Erstgesprächen vorgehen. Die Orientierung an den bestehenden Routinen bietet ihnen dabei die Sicherheit, den weiteren Vermittlungsprozess in gewohnter Weise vorbereitet zu haben und interne Vorgaben, wie das Abschließen der Eingliederungsvereinbarung, zu erfüllen. Gleichzeitig wird es als pragmatisch sinnvoll empfunden, möglichst viele Punkte abzuarbeiten, wenn die Arbeitsuchenden vor Ort sind. Die Veränderung des Erstgesprächs als zentraler Bestandteil der eigenen Arbeit bedeutet für die Vermittlungsfachkräfte als Akteure auf Street-Level-Ebene einen starken Routinebruch und erweist sich in der Kürze der dafür vorgesehenen Zeit als durchaus schwierig in der Umsetzung. Durch die Veränderungen werden etablierte Verhaltensmuster irritiert, der Aufbau angepasster Routinen, die die neue Zielstellung des Erstgesprächs aufgreifen, würde Zeit erfordern. Durch die Verlängerung der für das Erstgespräch veranschlagten Dauer auf 60 Minuten (siehe Kapitel 4.2) konnten die Vermittlungsfachkräfte die von ihnen als relevant erachteten Gesprächsbestandteile innerhalb des Zeitrahmens bearbeiten, der ihnen bereits vor der Erprobung zur Verfügung stand.

Inhaltlich soll das Erstgespräch im erprobten Kundenkernprozess hauptsächlich die Segmentierungsentscheidung vorbereiten und ermöglichen. Hier sollen die relevanten Themen mit den Arbeitsuchenden besprochen und falls notwendig die Weichen für deren weitere Bearbeitung gestellt werden. Damit ist die Filterfunktion des Erstgesprächs angesprochen. Es dient aufbauend auf der Erfassung personenbezogener Daten und deren Interpretation im Hinblick auf den individuellen Unterstützungsbedarf auch der Entscheidungsfindung hinsichtlich einer Weiterleitung von Arbeitsuchenden an interne Spezialteams oder an externe Bildungsträger (Interview 21). Mitunter erfolgt bereits an dieser Stelle im Beratungsprozess die Zuweisung zu einem kurzen Bewerbungcoaching (Interviews 21, 31). Das folgende Zitat illustriert beispielhaft diese Praxis: „dass ich versuche, möglichst im Erstgespräch halt alles schon zu besprechen. Und auch wenn ich merke, der Kunde hat Bedarf, er braucht mehr Unterstützung oder Sonstiges, dass ich dann auch gleich Zuweisungen mach oder Überstellung an INGA oder wie auch immer“ (Interview 49).

Die Routinen der Übergabe an interne Spezialteams wie z. B. INGA beschreiben die Interviewten als unverändert durch die Erprobung (siehe Kapitel 5.2).

Um den Unterstützungsbedarf der Arbeitsuchenden herauszuarbeiten, entstehen außerdem neue Anforderungen an die Gesprächsführung. Auf Teamleitungsebene werden diese Anforderungen als differenzierteres Vorgehen im Vergleich zur vorherig praktizierten Integrationsprognose beschrieben. Die bisherige Praxis, eine Prognose über eine mögliche Integration in den Arbeitsmarkt innerhalb von sechs Monaten zu treffen, greife nach dem neuen Verständnis zu kurz (Interview 48). Manche Teamleitungen betonen daher die Notwendigkeit, neben der Erwerbserfahrung und der Passung vorhandener Berufsabschlüsse auf die

Erfordernisse des lokalen Arbeitsmarktes, nun auch verstärkt persönliche Themen in den Beratungsgesprächen zu bearbeiten, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

was sich für die Mitarbeiter ändern müsste, ist einfach, dass sie anders an den Kunden rangehen. Nicht eben stur nach Lebenslauf, und der Kunde hat die letzten zehn Jahre in einem Bereich gearbeitet, also bleibe ich in diesem Bereich, sondern, was sie sich angewöhnen sollten (...) ich gucke mir die Biografie an und stelle Fragen, die ich sonst vielleicht nicht direkt gestellt hätte (Interview 43).

Diese Argumentation greift das Projektziel auf, vermehrt die individuellen Potenziale von Arbeitssuchenden herauszuarbeiten und in einen Beratungsprozess zu überführen, der die vorgefundenen Fallkonstellationen berücksichtigt (siehe Kapitel 3.3). Die konkreten Anforderungen an die Vermittlungsfachkräfte bleiben damit eher diffus. Da auch seitens der zentralen Projektverantwortlichen keine konkreten Kriterien für die Feststellung des Unterstützungsbedarfs vorgegeben wurden, standen zu Beginn der Pilotierung daher teils aufwändige Diskussions- und Festlegungsprozesse, um auf Teamebene ein gemeinsames Verständnis von geringem und hohem Unterstützungsbedarf herzustellen (Interview 49). Mitunter erarbeiteten lokale Akteure auch Kriterienlisten für die Segmentierungsentscheidung als Arbeitshilfen für die Vermittlungsfachkräfte (Interview 48), um die neuen Anforderungen greifbarer zu machen.

Insgesamt besteht in der Neuausrichtung des Erstgesprächs für die Vermittlungsfachkräfte die Herausforderung, ihre etablierten Verhaltensmuster und Strategien an neue Gesprächsziele anzupassen.

5.2 Die Segmentierungsentscheidung: Feststellung des Unterstützungsbedarfs

Generell erfolgt die Segmentierung von Arbeitssuchenden auf Basis einer subjektiven Interpretation durch die Vermittlungsfachkräfte (Behrend et al. 2006). Diese Interpretationsleistung auf der Grundlage des ersten Beratungsgesprächs zu erbringen, ist aus Sicht der befragten Vermittlungsfachkräfte durchaus möglich – egal ob sich diese Einschätzung auf die Dauer bis zur Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit oder auf den individuellen Unterstützungsbedarf bezieht. In den Interviews und Gruppendiskussionen finden sich Hinweise darauf, dass sich Routinen für diese Einschätzung etabliert haben, übergreifend wird das neue Vorgehen als wenig problematisch in der Umsetzung beschrieben.

Die Grundlage für die Segmentierungsentscheidung bringt eine Vermittlungsfachkraft auf die einfache Formel: „braucht er uns oder braucht er uns nicht“ (Interview 28). Darunterliegend zeigt sich aber ein differenzierteres Bild der Entscheidungsfindung, die eine individuelle Gewichtung von fallspezifischen Informationen als Signale für den attestierten Unterstützungsbedarf beinhaltet. An den vier beteiligten Agenturen fanden sich dabei durchaus übereinstimmende Deutungen bezüglich der neuen Segmentierungslogik. Einige fall- und agenturübergreifende Kriterien, die sich im Laufe der Pilotierung etablierten sind z. B. eigene Suchbemühungen der Arbeitssuchenden, ihr Gesundheitszustand sowie ein bestehender Qualifikationsbedarf. Außerdem fließen Ausbildungsabschlüsse und Berufserfahrung sowie weitere individuelle

Charakteristika wie Mobilität und Lebensalter als Kriterien für die Segmentierungsentscheidung ein (Interviews 28, 47). Dabei kann die Gewichtung einzelner Signale durchaus lokal variieren. Mobilitätsaspekte, wie das Vorhandensein eines Führerscheins und eines privaten PKWs gewinnen im ländlichen Raum an Bedeutung, spielen in großstädtischen Ballungsräumen mit dichterem Angebot an öffentlichem Nahverkehr aber eine untergeordnete Rolle.

Im Einzelfall werden die verschiedenen Kriterien zu einem subjektiven Gesamteindruck zusammengezogen, der in Abstimmung mit den Arbeitsuchenden in der Zuschreibung des individuellen Unterstützungsbedarfs resultieren soll. Ein detaillierterer Blick auf die Umsetzungspraxis zeigt allerdings, dass der Begriff des ‚Unterstützungsbedarfs‘ eine gewisse Unschärfe aufweist und unterschiedlich ausgelegt werden kann. Immer wieder machten Vermittlungsfachkräfte die Erfahrung, dass ihre eigene Einschätzung des Unterstützungsbedarfs von der der Arbeitsuchenden abweicht: Etwa weil Arbeitsuchende ohne Berufsabschluss mit häufigen Arbeitslosigkeitsphasen weiter im Helferbereich arbeiten möchten und keine Höherqualifizierung anstreben. Oder weil Arbeitsuchende den Wunsch nach einer beruflichen Veränderung haben, eine dafür notwendige Qualifizierung nach den gegenwärtigen Regelungen jedoch nicht förderfähig ist. Insbesondere in der letztgenannten Konstellation wirft dies bisweilen die Frage auf, welchen Stellenwert berufliche Interessen und aktuelle Erwerbswünsche der Arbeitsuchenden in der neuen Einteilung haben. Es dürfe nicht der Eindruck entstehen, dass „man dann halt im Gespräch sitzt und dann halt eben erst mal einen Katalog von Möglichkeiten hinlegt“ (Interview 51), denn man könne „nicht immer den Kundenwünschen entsprechen“ (Interview 51), sondern müsse sich auch an gesetzlichen Vorgaben orientieren. Mitunter setzen Vermittlungsfachkräfte zeitlich begrenzte extern durchgeführte Maßnahmen zu Beginn des Beratungs- und Vermittlungsprozesses ein, um neben der Kompetenzvermittlung auch die Verfügbarkeit der Arbeitsuchenden für den Arbeitsmarkt zu prüfen (§ 45 SGB III). In einem beobachteten Beratungsgespräch wurde die zunächst abweichende Einschätzung zwischen Arbeitsuchender und Vermittlungsfachkraft über die Notwendigkeit einer solchen Maßnahme angesprochen (Interview 18). Die Fachkraft hatte daher zunächst Zweifel an der Verfügbarkeit. Das beobachtete Beratungsgespräch resultierte aber in einer gemeinsamen Einschätzung über die Maßnahmeteilnahme als Wissensvermittlung zum Bewerbungsprozess mit begrenzter Dauer. In Folge dieser Abstimmung bewertete die Fachkraft die Verfügbarkeit neu und ordnete der Arbeitsuchenden einen geringen Unterstützungsbedarf zu.

Sowohl für die Zuschreibung eines geringen als auch eines hohen Unterstützungsbedarfs haben sich agenturübergreifend einige klare Fallkonstellationen herausgebildet. So etabliert sich für die Zuschreibung eines geringen Unterstützungsbedarfs agenturübergreifend als ein wichtiges Entscheidungskriterium ein hohes Maß an Selbstorganisation und Eigeninitiative der Arbeitsuchenden. In diesen Fällen interpretieren Vermittlungsfachkräfte ihre Arbeit als „zusätzliches Unterstützungsangebot“ (Interview 42) für Personen, von denen angenommen wird, dass sie aus eigener Kraft in Beschäftigung einmünden.

Lassen die individuellen Informationen über Arbeitsuchende in der Gesamtschau eine baldige Arbeitsaufnahme als wenig wahrscheinlich erscheinen, wird in der Regel ein hoher Unterstützungsbedarf zugeschrieben. Handlungsleitend für die Vermittlungsfachkräfte ist dabei häufig ein durch die eigene Arbeitserfahrung erworbenes Verständnis von Selbstorganisation oder Hilfe zur Selbsthilfe der Arbeitsuchenden. Ist diese Fähigkeit nicht erkennbar oder durch

weitere Faktoren wie gesundheitliche Beeinträchtigungen oder fehlende Mobilität eingeschränkt, wird dies als Signal für hohen Unterstützungsbedarf gewertet. Außerdem wird agenturübergreifend ein Qualifizierungsbedarf als Signal für hohen Unterstützungsbedarf gewertet.

Gleichzeitig sprechen Vermittlungsfachkräfte der Adressierbarkeit von Themen, die zur Zuschreibung des individuellen Unterstützungsbedarfs führen, durch die Mittel der Beratung und Vermittlung eine hohe Bedeutung zu. Die eigenen Wirkmöglichkeiten der Vermittlungsfachkräfte (Behrend/Ludwig-Mayerhofer 2008: 41) werden damit zu einem wesentlichen Element der Segmentierungsentscheidung. Besteht Unterstützungsbedarf bei der Qualifizierung, kann dieser mit der Zuweisung zu einer Fort- oder Weiterbildungsmaßnahme bearbeitet werden und markiert damit einen hohen Unterstützungsbedarf. In anderen Fällen beschreiben Vermittlungsfachkräfte die Adressierung festgestellter Unterstützungsbedarfe innerhalb ihrer Wirkmöglichkeiten als aussichtslos. Im Kundenkernprozess nehmen Vermittlungsfachkräfte also die Anforderung wahr, abzuwägen, welche Beratungsthemen durch die Arbeitsvermittlung – etwa durch eine Aktivierungsmaßnahme oder eine Qualifizierung – tatsächlich adressierbar sind. Fallkonstellationen, die über die Grenzen der eigenen Wirkmöglichkeiten hinausgehen, werden in der Folge häufig als geringer Unterstützungsbedarf eingestuft. Beispiele hierfür bieten etwa folgende von Vermittlungsfachkräften beschriebene Fallkonstellationen: „eine Kundin, die bei ihrem Ehemann gearbeitet hat, Anfang 60 ist, im kaufmännischen Bereich gearbeitet hat, möchte nur noch 15 Stunden, 20 Stunden maximal arbeiten, hat keine Fremdsprachenkenntnisse, keine EDV-Kenntnisse (...) Das heißt, ich kann faktisch, egal was ich mit ihr mache, ich werde die Frau höchstwahrscheinlich nicht mehr integrieren können, ja?“ (Interview 21). Eine andere Vermittlungsfachkraft benennt als Beispiel Arbeitsuchende mit geringen Deutschkenntnissen, die in Betrieben arbeiten, in denen sie in ihrer Muttersprache kommunizieren können. Auch hier werden die Wirkmöglichkeiten der Arbeitsvermittlung als gering eingeschätzt. Im Beratungsgespräch sei eine Verständigung nur über Übersetzungsprogramme möglich, aber „dann fahren die mit irgendeinem Kumpel auf die Arbeit und sind in Beschäftigung“ (Interview 51). Und schließlich werden hier auch Fallkonstellationen benannt, in denen persönliche Probleme vorliegen und die Suche nach einer neuen Arbeitsstelle daher nicht im Vordergrund steht. So könne sie etwa bei drohender Wohnungslosigkeit entsprechende Anlaufstellen nennen, „aber weder durch Beratungsqualität noch durch Intensität meiner Beratung kann ich auch nur ein Quäntchen daran ändern“ (Interview 17), so eine weitere Vermittlungsfachkraft.

Im Segment des hohen Unterstützungsbedarfs besteht die Möglichkeit der Überstellung von dafür geeigneten Arbeitsuchenden in die Interne Ganzheitliche Integrationsberatung INGA als agentureigenes Spezialteam. Die Routinen der Übergabe an dieses Team beschreiben die Interviewten als unverändert durch die Erprobung. Der Unterschied zwischen Fallkonstellationen im Segment des hohen Unterstützungsbedarfs, die dem INGA-Team vorgeschlagen werden und denen, die in Betreuung der allgemeinen Arbeitsvermittlung verbleiben bzw. an externe Bildungsanbieter verwiesen werden, wird häufig in dem starken und nach Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte auch realisierbaren Wunsch nach Arbeitsaufnahme gesehen (Interview 47). Die Bearbeitung komplexer, aber innerhalb der Wirkmöglichkeiten der INGA-Berater liegende, Fallkonstellationen grenzen also das INGA-Angebot von den Möglichkeiten der allgemeinen Beratung und Vermittlung ab. Allerdings besteht hier die Einschränkung, dass INGA-

Berater die Übernahme von Fällen aus kapazitativen oder im individuellen Fall liegenden Gründen ablehnen können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ein Teil der Fälle innerhalb des Segments des hohen Unterstützungsbedarfs als mit den Mitteln interner oder externer Spezialisten bearbeitbar eingeschätzt werden. Es verbleibt eine heterogene Gruppe von Arbeitssuchenden mit gesundheitlichen Schwierigkeiten oder anderen als nicht bearbeitbar eingeschätzten Problemkonstellationen, die die Vermittlungsfachkräfte an die Grenzen ihrer eigenen Wirkmöglichkeiten und damit der Segmentierung nach Unterstützungsbedarf bringen.

Damit stellt sich die Frage, wie die Personengruppe zu behandeln ist, für die keine passenden Angebote bereitstehen. Auch rentennahe Personen werden in diesem Zusammenhang häufig genannt. Die Praxis, diese Fälle als geringen Unterstützungsbedarf zu klassifizieren und mit Personen gleichzusetzen, von denen eine zügige Arbeitsaufnahme aufgrund selbstständiger Arbeitssuche erwartet wird, diskutieren die Vermittlungsfachkräfte durchaus kritisch. In der Folge wird durch die Vermittlungsfachkräfte mitunter der Wunsch nach einer weiteren Kategorie vorgebracht, die für diejenigen Fälle greift, in denen aus ihrer Sicht kein durch sie bearbeitbarer Unterstützungsbedarf besteht.

Grundsätzlich erscheint es Vermittlungsfachkräften durchaus möglich, im ersten Beratungsgespräch mit Arbeitssuchenden eine Einschätzung über den Unterstützungsbedarf zu treffen. Geäußerte Kritik bezieht sich weniger auf die Segmentierung entlang des Unterstützungsbedarfs, sondern vielmehr auf den Stellenwert einer derartigen Kategorisierung insgesamt. Einige Vermittlungsfachkräfte beschreiben die Einteilung eher als eine nachgelagerte Dokumentation als eine für vermittlerische Entscheidungen relevante Größe. Die Kennzeichnung des Unterstützungsbedarfs in der Software sei „praktisch so ein bisschen wie so ein Verwaltungsvorgang“ (Gruppendiskussion 51). Dies wird verbunden mit der Frage, „wofür brauchen wir diese Einschätzung? Warum kann man nicht den Kunden einfach nur beraten, so wie es gerade ist, individuell“ (Interview 49). Dabei spielt auch eine Rolle, dass sich der Unterstützungsbedarf, den Vermittlungsfachkräfte einer arbeitssuchenden Person zuschreiben, ändern kann – etwa wenn sich die individuelle Situation der arbeitssuchenden Person verändert oder die Situation durch die Vermittlungsfachkräfte anders beurteilt wird, weil zusätzliche Informationen vorliegen. Dieser Dynamik wird die vergleichsweise starre Einteilung aus Sicht einiger befragter Vermittlungsfachkräfte nicht gerecht. Ebenso wenig ändere sich aus Sicht der Befragten der Unterstützungsbedarf zwangsläufig mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit, wie im Ablaufschema vorgesehen (Interview 51). Hier wird immer wieder das Beispiel rentennaher Personen angeführt, deren Unterstützungsbedarf nicht zwangsläufig steige, wenn nach sechs Monaten noch keine Arbeitsaufnahme stattgefunden habe. In der bisherigen Praxis wurden diese Personen als „marktfern“ klassifiziert, im Kundenkernprozess zunächst auf geringen Unterstützungsbedarf gesetzt. Das bedeute nach sechs Monaten eine Umstellung auf hohen Unterstützungsbedarf verbunden mit einer erhöhten Beratungsfrequenz. Dieses Vorgehen binde wiederum Ressourcen, die auch für Personen mit höheren Eingliederungschancen eingesetzt werden könnten (Interview 21).

In den Standorten mit spezialisierten Teams erhält die Segmentierungsentscheidung eine zusätzliche Dimension. Hier bedeutet die Zuschreibung eines hohen Unterstützungsbedarfs immer auch die Abgabe des Falls vom Kunden-Center an das Beratungs-Center. Dies impliziert

einen Bruch in der Beratungsbeziehung zwischen Vermittlungsfachkräften des Kunden-Centers und Arbeitsuchenden. Zu Beginn der Erprobung war aus den Beratungs-Centern mitunter die Kritik an einem sogenannten „Flaschenhals“ im Kunden-Center zu hören, was bedeutete, dass aus Perspektive der Beratungs-Center zu wenige Fälle in die auf hohen Unterstützungsbedarf spezialisierte Betreuung abgegeben wurden (Führungskraft, Interview 55). Mitarbeitende in Kunden-Centern taten sich teilweise schwer damit, den Unterstützungsbedarf als zu hoch für die eigene Bearbeitung einzuschätzen. Die getroffene Segmentierungsentscheidung gegebenenfalls vor den Mitarbeitenden im Beratungs-Center legitimieren zu müssen, wird in den Kunden-Centern teilweise problematisiert. Damit kommt der Falldokumentation, die die Zuschreibung des jeweiligen Unterstützungsbedarfs auch für andere Fachkräfte nachvollziehbar macht, eine hohe Bedeutung zu.

5.3 Der Beratungsprozess

Die Ausrichtung der Beratungsintensität am festgestellten Unterstützungsbedarf hat das Ziel, beraterische Ressourcen stärker auf die Personengruppe mit hohem Unterstützungsbedarf zu konzentrieren. Dafür wurde im Erprobungshandbuch ein Ablaufschema für die Bearbeitung der unterschiedlichen Unterstützungsbedarfe als Orientierungsrahmen für den Beratungsprozess festgelegt. Zwar wollte man von zentraler Seite keine verbindlichen Vorgaben zur Beratungsfrequenz machen, die Differenzierung nach dem Unterstützungsbedarf sollte im Beratungsprozess aber deutlich werden (siehe Kapitel 3.3).

Ausgehend von der Feststellung des Unterstützungsbedarfs folgen im Kundenkernprozess Zwischenkontakte und Folgegespräche in unterschiedlicher Frequenz und Länge. Das vorherige Vorgehen nach Integrationsprognose variiert zwischen den Erprobungsagenturen, weshalb es keinen standortübergreifenden Vergleichsrahmen gibt, um Aussagen zur Entstehung neuer Muster in der Beratungspraxis auf Street-Level-Ebene zu treffen. Ein markanter Unterschied zum vorherigen Prozess ist aber die in der Konzeption vorgesehene Ausweitung der Handlungsspielräume von Vermittlungsfachkräften dahingehend, die Frequenz von Folgegesprächen am individuell festgestellten Unterstützungsbedarf der Arbeitsuchenden auszurichten.

Das idealtypische Ablaufschema beinhaltet ein verbindlich persönlich zu führendes Erstgespräch für alle Arbeitsuchenden. Bei geringem Unterstützungsbedarf kann bis zu drei Monate auf ein Folgegespräch verzichtet werden, Zwischenkontakte sind bei Bedarf einsetzbar. Bei hohem Unterstützungsbedarf besteht die verbindliche Prozessvorgabe, das erste Folgegespräch innerhalb von zehn Tagen anzubieten. Diese Vorgabe nehmen die Vermittlungsfachkräfte als starr und einschränkend wahr und so wird insbesondere diese Regelung häufig kritisiert: sowohl die allgemein enge Taktung der Beratungstermine aufgrund von hohem Fallaufkommen als auch Zielvorgaben zur Anzahl der zu führenden Beratungsgespräche schränken die Flexibilität der kurzfristig erforderlichen Terminvergabe innerhalb von zehn Tagen ein. Außerdem sei auch die Berücksichtigung der individuellen Situation der Arbeitsuchenden innerhalb von zehn Tagen schwer möglich. Ein häufig angeführtes Beispiel ist hier die Bearbeitungsdauer von medizinischen Gutachten zur Feststellung der Leistungsfähigkeit, die erfahrungsgemäß weit über den zehn Tagen liege. Teilweise scheint diese Vorgabe daher etwas freier gehandhabt worden zu sein. So berichtet eine befragte Vermittlungsfachkraft: „Wenn ich eben diesen Kunden habe mit

dem erhöhten Unterstützungsbedarf und es sind so viele Themen, die da eben halt abgearbeitet werden, dass zehn Tage zu kurz eigentlich in der Regel ist. Da gucken wir dann natürlich auch schon individuell: Wie viel Zeit braucht der, um Dinge zu klären bis zum Folgegespräch?“ (Interview 42). Als einengend wird die Vorgabe allerdings dennoch erlebt, da stets eine Begründung zu dokumentieren ist, warum kein Folgetermin innerhalb von 10 Tagen angesetzt wurde. In anderen Fällen wird eher von Umgehungslösungen berichtet, etwa wenn die Klassifizierung als hoher Unterstützungsbedarf im Erstgespräch vermieden wird, aber dennoch fallspezifische Themen in einem weiteren zeitnahen Gespräch bearbeitet werden (Gruppendiskussion 51).

Konzeptionell sind für die Bearbeitung eines hohen Unterstützungsbedarfs häufigere Folgegespräche vorgesehen (Abbildung 1). Wird Arbeitsuchenden eine geringe Motivation zur Arbeitsaufnahme unterstellt, sehen Vermittlungsfachkräfte persönliche Gesprächstermine in hoher Frequenz durchaus als geeignetes Mittel der Bearbeitung des Unterstützungsbedarfs. Bei getrennten Teams wird der Überstellung vom Kunden-Center an das Beratungs-Center daher mitunter eine Aktivierungsfunktion zugeschrieben. Eine Vermittlungsfachkraft erläutert etwa, wenn sich im Zwischenkontakt nur vage Suchbemühungen der Arbeitsuchenden zeigten, überstellte man zu diesem Zeitpunkt unmittelbar an das Beratungs-Center, „weil wir dann schon der Meinung sind, dass hier ein kleines bisschen mehr Aktivierung reinkommen muss“ (Interview 28). Gleichzeitig wird eine hohe Beratungsfrequenz für die Vielzahl von Themen und Fallkonstellationen, die zur Zuschreibung eines hohen Unterstützungsbedarfs führen kann, nicht immer als geeignete Antwort gesehen. Am Beispiel von Qualifizierungsbedarfen wird dies besonders deutlich, denn die Bearbeitung erfolgt hier in der Regel durch externe Bildungsanbieter von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen. In der Praxis führt diese Themenvielfalt mitunter zu weniger Folgegesprächen, als ursprünglich durch die Pilotierungsvorgaben intendiert.

In diesem Zusammenhang reflektieren Teamleitende zum Beispiel die Frage, ob bei Maßnahmeteilnahme die Zuschreibung eines hohen Unterstützungsbedarfs noch zulässig ist, oder ob es nicht sinnvoller wäre, diese Fälle auf niedrigen Unterstützungsbedarf umzustellen. Auch wenn dies inhaltlich sinnvoll erscheint, ist beim Vorgehen nach Integrationsprognose eine Änderung des Status der Arbeitsuchenden von „marktfern“ auf „marktnah“ ausschließlich im Rahmen eines persönlichen Kontakts möglich. Ob diese etablierten Vorgehensweisen im Rahmen der Erprobung veränderbar waren, blieb unklar. Für die Vermittlungsfachkräfte als Akteure auf dem Street-Level erweist sich das Festhalten an der etablierten Vorgehensweise daher als Absicherung gegenüber dem Bruch von Regeln aus dem bestehenden System.

Auch die Organisationsform der Beratungsteams ist für die Ausgestaltung des Beratungsprozesses bedeutsam. Insbesondere in Kunden-Centern als Spezialeinheiten für die Bearbeitung eines geringen Unterstützungsbedarfs finden selten Folgegespräche statt. Telefonischen Zwischenkontakten oder E-Mail-Kommunikation kommt hier eine höhere Bedeutung zu. Diese Kontakte dienen u. a. der Überprüfung von gemeinsam getroffenen Vereinbarungen zu Bewerbungsaktivitäten und sind mitunter Anlass für die Revision der ersten Segmentierungsentscheidung. Im telefonischen Zwischenkontakt einige Wochen nach dem persönlichen Erstgespräch zeigten sich die Arbeitsuchenden teilweise „plötzlich anders“ (Interview 27), sodass hier gegebenenfalls an das Beratungs-Center überstellt werde. In einem

beobachteten Folgegespräch ordnete eine Vermittlungsfachkraft eine arbeitssuchende Person, der zunächst ein geringer Unterstützungsbedarf attestiert worden war, einen hohen Unterstützungsbedarf zu. Zwar berichtet die Arbeitssuchende im Beratungsgespräch von mündlichen Einstellungszusagen, es stellt sich jedoch zugleich heraus, dass sie per Gerichtsbescheid zur Ableistung gemeinnütziger Arbeitsstunden verpflichtet wurde (Beobachtung 22). In Verbindung mit dem Alter der arbeitssuchenden Person führte dies zur Entscheidung, dass zukünftig eine höhere Beratungsintensität notwendig sei (Interview 23). Grundsätzlich erfährt die Idee, die Intensität der Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten am Unterstützungsbedarf der Arbeitssuchenden auszurichten und Ressourcen auf Arbeitssuchende mit einem hohen Unterstützungsbedarf zu konzentrieren, bei den Beteiligten vor Ort durchaus Zustimmung. Inwiefern es sich dabei um einen neuen Ansatz handelt, wird allerdings unterschiedlich diskutiert. Führungskräfte verweisen in den bilanzierenden Interviews auf die Herausforderungen der Implementation eines derartigen Ansatzes (Interview 50) und den Zusammenhang mit der Weiterentwicklung von der Vermittlung zur Beratung (Interview 52). Damit beziehen sie sich auf eine Verschiebung der Praxis einer möglichst schnellen Vermittlung von Arbeitsstellen hin zu einer stärkeren Betonung von Beratungsaufgaben der Vermittlungsfachkräfte. Diese äußern demgegenüber teilweise die Auffassung, auch in ihrer bisherigen Praxis habe die Orientierung an dem, was ihr Gegenüber von ihnen benötige, eine wichtige Orientierungsgröße dargestellt (Interviews 15, 16, 44). Andererseits werden in den Interviews anhand verschiedener exemplarischer Fallkonstellationen auch Abweichungen zum vorherigen Vorgehen herausgearbeitet. Als Beispiel wird der Fall einer Erzieherin angeführt, die sich als Tagesmutter selbstständig machen möchte. Die Person wäre nach der alten Logik als „marktnah“ einzustufen, da sie in einem Mangelberuf ausgebildet ist, bei dem hohe Chancen auf Beschäftigungsaufnahme bestehen. Gleichzeitig führt ihr Wunsch nach Selbstständigkeit zu einem hohen Beratungsbedarf (Interview 34). Solche Wünsche bearbeiten zu können, werten Vermittlungsfachkräfte als Vorteil des Kundenkernprozesses (Interview 17) – beinhaltet dieser doch die Anforderung, sich in der Beratungspraxis an den Bedürfnissen der Arbeitssuchenden zu orientieren. Gleichzeitig wird diese Anforderung auch problematisiert, wenn die Wünsche der Arbeitssuchenden als unrealistisch angesehen werden (Interview 17).

In diesem Zusammenhang ist auch der Umgang der Vermittlungsfachkräfte mit Erwerbserfahrung und Beschäftigungswünschen der Arbeitssuchenden im Helferbereich interessant. Wie in Kapitel 3.3 dargestellt, verbanden die Projektinitiator*innen mit dem Erprobungskonzept unter anderem die Erwartung, dass die erprobten Veränderungen die Ausrichtung der Beratungsaktivitäten auf eine dauerhafte Integration in Erwerbsarbeit unterstreichen könne. Im Kundenkernprozess geht die Weiterbildungsförderung zwar mit der Zuschreibung eines hohen Unterstützungsbedarfs einher. Im Zusammenhang mit Hilfstätigkeiten argumentieren Vermittlungsfachkräfte allerdings auch für einen geringen Unterstützungsbedarf von Arbeitssuchenden, wenn die Aufnahme einer erneuten Helfertätigkeit gewünscht wird und kurzfristig wahrscheinlich erscheint (Interviews 23, 28, 47). Diese Argumentation wird gestützt durch die teilnehmende Beobachtung der Forschenden bei dem Beratungsgespräch eines lebensälteren Paares im Helfersegment (Interview 45). Fortgeschrittenes Alter, geringe Deutschkenntnisse, ein altersbedingt geringes Interesse an Sprachförderung und eine fragmentierte Erwerbsbiografie resultierten hier bei einer der beratenen Personen in der

Zuschreibung eines geringen Unterstützungsbedarfs, da die Aufnahme einer weiteren Helfertätigkeit gewünscht war und realisierbar erschien. Unterstützend wurde die Registrierung bei einer auf den Helferbereich spezialisierten Zeitarbeitsfirma empfohlen. Bei vergleichbarer Ausgangslage, aber zusätzlich vorhandenen Gesundheitsproblemen wurde der anderen Person ein hoher Unterstützungsbedarf zugeschrieben und zur Feststellung der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit ein ärztliches Gutachten eingeleitet. An dem beobachteten Fall zeigt sich beispielhaft, dass Qualifizierungsbedarfe, die grundsätzlich von den Fördermöglichkeiten im SGB III abgedeckt wären, im Bereich der ungelerten Hilfsarbeit nicht zu einem Förderautomatismus führen. Vielmehr verweisen die Vermittlungsfachkräfte in diesem Zusammenhang auf die Berücksichtigung der individuellen Lebensumstände der infrage kommenden Personen.

6 Bilanzierung aus Sicht der Beteiligten

Dieses Kapitel geht der Frage nach, wie die Beteiligten vor Ort das Projekt bewerten und worauf sich Unterstützung, Skepsis oder auch Widerstände beziehen. Wie auch bei anderen Erprobungen und Modellprojekten waren Fach- und Führungskräfte vor Ort mitunter mit mehreren, parallel stattfindenden Veränderungsprozessen konfrontiert. So veränderte sich beispielsweise parallel zur Erprobung des Kundenkernprozesses an mehreren Standorten die Zuordnung von Arbeitsuchenden zu Vermittlungsfachkräften – teils als Folge der organisatorischen Veränderungen im Zusammenhang mit der Einführung spezialisierter Teams, teils unabhängig davon. Damit sind Fragen der Arbeitsaufteilung und der individuellen Arbeitsbelastung, aber auch der Fachlichkeit verbunden. Diese parallel stattfindenden Veränderungsprozesse fließen in die resümierenden Bewertungen ein. Die Bewertungen beziehen sich also auf ein Gesamtbild des Kundenkernprozesses, das von Standort zu Standort unterschiedlich aussieht und auch innerhalb der einzelnen Standorte verschiedene Nuancen aufweisen kann.

Insgesamt fällt die Bilanz der Beteiligten vor Ort nach der einjährigen Erprobungszeit gemischt aus. Die Idee, die Beratungsintensität am Unterstützungsbedarf auszurichten, erfährt durchaus Zustimmung – wenngleich Vermittlungsfachkräfte teilweise darauf verweisen, dass sie ihre Beratung auch bislang bereits am individuellen Bedarf der Arbeitsuchenden ausgerichtet haben. Die operative Umsetzung beschreiben Vermittlungsfachkräfte in den abschließenden Gruppendiskussionen insbesondere in der Anfangsphase als „etwas chaotisch“ (Gruppendiskussion 49) oder „ziemlich durcheinandergelaufen“ (Gruppendiskussion 51). Dies führen sie darauf zurück, dass sich vorgegebenen Parameter des idealtypischen Ablaufschemas im Projektverlauf veränderten und zentrale Projektelemente wie Segmentierungskriterien erst im Projektverlauf erarbeitet wurden. Positiv wird hingegen beispielsweise hervorgehoben, dass in der Dokumentation der Beratungszeiten – die insgesamt den Schilderungen der Erprobungsagenturen zufolge vergleichsweise geräuschlos verlief – auch telefonische Beratungen erfasst werden konnten, die üblicherweise nicht als Beratungszeit erfasst werden können. Kritisch wird die geringe Vorbereitungszeit gesehen, die eine Teamleitung als „sportlich“ (Interview 50) beschreibt. Innerhalb von drei Monaten das Konzept zu operationalisieren, Personal einzustellen und zu qualifizieren, eventuell die Organisationsstruktur zu verändern, den

Vermittlungsfachkräften das neue Konzept zu vermitteln und den Bestand der Arbeitssuchenden an das neue System anzupassen wurde in allen beteiligten Agenturen als Mammutaufgabe empfunden.

Jenseits dieser mit der Implementation verbundenen Punkte sind es vor allem drei Bereiche, auf die sich die abschließenden Bewertungen beziehen: Die Frage der individuellen Entscheidungsspielräume im Kundenkernprozess, der Rolle der Zielsteuerung in der Erprobung sowie die Frage der im Kundenkernprozess gewählten Organisationsform.

6.1 Entscheidungsspielräume im Kundenkernprozess?

Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume waren in der kommunikativen Darstellung des Projekts durch das Projektteam der Zentrale stets ein wichtiger Aspekt der Erprobung. Zum Ende der Erprobung stellen mehrere Führungskräfte anerkennend die Gestaltungsmöglichkeiten, die der Kundenkernprozess bot, dar. Eine Führungskraft schildert rückblickend etwa, die Aufforderung zur Teilnahme am Projekt habe in der Führungsebene der Agentur zunächst keine große Begeisterung ausgelöst. Die Agentur hatte sich zu diesem Zeitpunkt gerade darauf verständigt, in Zukunft die Selbstverantwortung und die Gestaltungsspielräume der Vermittlungsfachkräfte zu stärken. Als dann in einer ersten Präsentation das in Abbildung 1 dargestellte idealtypische Ablaufschema präsentiert wurde, entstand der Eindruck, hier solle sehr schematisch vorgegangen werden und es existierten kaum Entscheidungsspielräume für Vermittlungsfachkräfte (Interview 52). Anerkennend stellt die Führungskraft jedoch heraus, dass im Erprobungsverlauf durchaus dezentrale Akzente gesetzt werden konnten und verweist in diesem Zusammenhang auf die Anpassungen des idealtypischen Ablaufschemas infolge der Rückmeldungen der Erprobungsagenturen.

Vermittlungsfachkräfte beurteilen ihre eigenen Gestaltungsspielräume im Rahmen der Erprobung ambivalent. In den während der Erprobung geführten Interviews würdigten einige Vermittlungsfachkräfte die größeren Differenzierungsmöglichkeiten im Vergleich zu den vor der Pandemie geltenden Regelungen der lokalen Kundenkontaktdichtekonzepte (Interviews 14, 17, 44). In den abschließenden Gruppendiskussionen überwiegt allerdings die Einschätzung, in der Erprobung habe man zu wenig individuelle Gestaltungsspielräume gehabt. Es wurde „sehr flexibel verkauft und im Endeffekt kamen dann hier diese ganzen starren Vorgaben“ (Gruppendiskussion 49) – so beschreibt eine Vermittlungsfachkraft ihre Wahrnehmung, die auch von anderen Befragten geteilt wird. Das vorgesehene Ablaufschema wird charakterisiert als eine Art „Fahrplan, wo man reingedrückt wird“ (Gruppendiskussion 51). Kritisiert wird dabei insbesondere der Richtwert, Arbeitssuchende mit hohem Unterstützungsbedarf nach 10 Tagen erneut zu einem Gespräch einzuladen. Aber auch die Vorgabe, Arbeitssuchenden nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit stets einen hohen Unterstützungsbedarf zuzuweisen, erscheint nicht allen Befragten nachvollziehbar.

Die Befragten erläutern, dass „die Fälle ja auch sehr unterschiedlich sind und halt auch jeder Mensch, der zu uns kommt, einfach einen anderen Hintergrund hat, einen anderen Lebenslauf“ (Gruppendiskussion 51). Diese Vielfalt sehen viele Befragte im idealtypischen Ablaufschema nicht abgebildet. „Was mich immer stört, ist, dass immer vom idealtypischen Kunden ausgegangen wird. Der immer in irgendein Raster reinpasst. Was einfach nicht der Fall ist“ (Interview 28) – kritisiert eine Vermittlungsfachkraft im Interview. Es bestehen unterschiedliche Vermutungen

darüber, wie der ‚idealtypische Kunde‘ aussieht, auf den der schematische Ablauf zugeschnitten ist. Die zitierte Vermittlungsfachkraft mutmaßt, der vorgestellte idealtypische Arbeitsuchende wäre „der, der mit seinem Handy hierherkommt, hat die BA-App drauf und hat sein komplettes Profil schon eingegeben und dem müssen wir eigentlich gar nichts mehr erzählen“ (Interview 28). Dieser Typus existiere allerdings in ihrem Arbeitsalltag nicht. Eine andere befragte Vermittlungsfachkraft berichtet, sie betreue unter anderem Arbeitsuchende unter 25 Jahren sowie viele Helfer. „Und da haben wir auch am Anfang gedacht, KKP ist eingeführt worden für Akademikerkunden und für Bürokräfte. Und für den Rest passt es nicht“ (Gruppendiskussion 51). Diese und ähnliche Äußerungen deuten auf die Vielfalt der individuellen Fälle hin, mit der Beschäftigte auf dem Street-Level der Arbeitsvermittlung täglich konfrontiert sind. Angesichts dieser Vielfalt der Fallkonstellationen steht jede schematische Einteilung der Arbeitsvermittlung vor dem Problem, Komplexität in einer Weise zu reduzieren, die von den Beteiligten möglicherweise als unzureichend wahrgenommen wird. Während manche Vermittlungsfachkräfte Richtwerte grundsätzlich in Frage stellen, sehen andere diese durchaus als gerechtfertigt und auch hilfreich an. Allerdings ist es ihnen in diesem Fall wichtig, dass Abweichungen möglich und nicht übermäßig erklärungsbedürftig sind. Im gegenwärtigen System nehmen Vermittlungsfachkräfte derartige Richtwerte unabhängig vom Projektkontext tendenziell eher als „Fixwerte“ (Gruppendiskussion 54) wahr. Sie begründen dies mit der Erfahrung, dass die veranschlagten Gesprächszeiten überprüft werden und eine entsprechende Rückmeldung erfolgt, wenn diese nicht adäquat sind – es gebe dann vom Datenqualitätsmanagement „oder von wem auch immer eins auf den Deckel“ (Gruppendiskussion 54). Führungskräfte wiederum berichten, für sie sei es im Projektverlauf ein Lernprozess gewesen, welchen Grad der Verbindlichkeit die im Ablaufschema vorgegebenen Werte haben – in die eine oder andere Richtung. So berichtet eine Führungskraft, es habe sich im Projektverlauf herauskristallisiert, dass „diese zehn Tage eine Orientierung sind und dass sie jetzt halt der Standard sein sollen, dass es aber auch weiterhin Möglichkeiten und Gründe gibt, davon abzuweichen“ (Interview 52). Eine Teamleitung an einem anderen Standort hingegen schildert ihre Wahrnehmung, „die Gesprächsdauern, die wurden am Anfang, wenn ich mich richtig erinnere, von uns allen so eher als sehr flexibel betrachtet in dieser Folie, wo dieses allgemeine Schema drauf ist“ (Interview 53). Es habe sich dann jedoch nach Gesprächen zwischen der Geschäftsführung und der Zentrale der BA herauskristallisiert,

dass das schon Orientierungswerte sind, die man möglichst umsetzen soll. Weil letzten Endes geht es ja auch irgendwo um Personalbemessung und darum, wie viel Zeit braucht ein Vermittler mit einem Kunden in dem und dem und dem Gespräch. Und wenn man da gar so sehr abweicht permanent von diesem Rahmen, dann ist das ja auch nicht mehr vergleichbar irgendwo (Interview 53).

Hier wird deutlich, dass bei den Beteiligten vor Ort zu Projektbeginn unterschiedliche Sichtweisen bestanden, und die Veränderung dieser Sichtweisen im Verlauf der Erprobung durchaus Irritation auslöste.

6.2 Kundenkernprozess und Zielsystem

Ein zweiter Komplex, den Fach- wie Führungskräfte gleichermaßen kritisieren, sind die Widersprüche zwischen den im Erprobungskontext transportierten Ideen und der Realität der Zielsteuerung in der BA.

So ist beispielsweise die Beratungszeit im Erprobungszeitraum in der Wahrnehmung von Fach- wie Führungskräften eine stark beobachtete Größe. Zielvorgaben zur Beratungszeit – konkret ein vorgegebener Anteil der Arbeitszeit, den Vermittlungsfachkräfte in Beratungsgesprächen verbringen sollen – setzen Anreize, Gesprächstermine in einer bestimmten Art und Weise zu organisieren. So könnte daraus ein Anreiz entstehen, möglichst lange Beratungsgespräche anzusetzen, um die Vorgaben zu erfüllen (Führungskraft, Interview 53). Allerdings fließen in die Auswertungen zur Beratungszeit nur Gespräche ein, die stattgefunden haben. Im Arbeitsalltag machen Vermittlungsfachkräfte häufig die Erfahrung, dass Arbeitsuchende Gespräche entweder sehr kurzfristig absagen oder zum vereinbarten Termin nicht erscheinen. Damit ein Terminausfall nicht allzu stark ins Gewicht fällt, erläutern Befragte, dehnten sie die veranschlagte Dauer in der Regel nicht allzu weit aus. „Da macht man lieber mehrere kleinere Termine, weil wenn da mal einer dann ausfällt, das ist dann nicht so dramatisch“ (Gruppendiskussion 49) – so beschreibt eine Vermittlungsfachkraft diese Strategie.

Zum Ende der Erprobungszeit wird darüber hinaus an mehreren Standorten eine ergänzende Vorgabe zur Anzahl wöchentlicher Beratungsgespräche diskutiert, die tendenziell in eine ähnliche Richtung wirkt. Diese Vorgabe kann einen zusätzlichen Anreiz bilden, die Kalender sehr voll zu buchen, sodass keine zeitnahen Termine für ein weiteres Beratungsgespräch bei hohem Unterstützungsbedarf zur Verfügung stehen. „Also das Kalendermanagement insgesamt ist wirklich eine Herausforderung, dass man das so gestaltet, dass man einerseits wieder die Zahlen erfüllt, und andererseits ich aber so flexibel bin, dass ich diese Individualität auch leben kann“, so kennzeichnet eine Teamleitung die sich daraus ergebende Problematik (Interview 50). Auch andere Führungskräfte verdeutlichen den Widerspruch, der sich daraus ergibt. Beim Kundenkernprozess ginge es eben nicht darum, Arbeitsuchende anzurufen, wenn gerade Luft im Kalender sei und man die geforderte Anzahl an Gesprächen erreichen wolle, sondern wenn es notwendig und sinnvoll sei (Interview 52). Und gerade bei Arbeitsuchenden mit hohem Unterstützungsbedarf wolle man erreichen, dass „der Kunde, die Kundin tatsächlich das an Beratung bekommen, was er, sie braucht? Und das kann auch zwei oder drei Stunden sein, ist aber trotzdem nur ein Termin“ (Interview 55). Dieser „Zwiespalt, in dem wir da auch zwischen dem Projektauftrag vonseiten der Zentrale und den Erwartungen der RD [Regionaldirektion] waren, der ist nie wirklich aufgelöst worden“, so resümiert eine Führungskraft (Interview 52).

Auch bei der Frage der Inhalte der Beratungsgespräche kommt diese Problematik zum Tragen. An den Funktionen, die Vermittlungsfachkräfte dem Erstgespräch zuschreiben, scheint sich im Rahmen der Erprobung wenig geändert zu haben (vgl. Kapitel 4). Neben den etablierten Routinen können auch in Bezug auf das Erstgespräch Zielvorgaben handlungsleitend wirken. So ziehen es einige Vermittlungsfachkräfte vor, im Erstgespräch stets eine Eingliederungsvereinbarung zu erstellen – auch wenn sie dies inhaltlich nicht für sinnvoll erachten und es im Ablaufschema nicht zwingend vorgegeben ist. Sie begründen dies mit der Erfahrung, dass nach drei Monaten „nachgehalten“ werde, ob eine Eingliederungsvereinbarung vorliegt. Und es sei nicht sicher, ob

man die Arbeitsuchenden nach drei Monaten sieht, entweder weil man selbst keinen Termin frei hat oder Termine nicht wahrgenommen werden. Daher

„machen wir es trotzdem im Erstgespräch, obwohl wir es jetzt nicht offiziell müssten, aber irgendwann wollen sie es eh haben“ (Gruppendiskussion 49; ähnlich auch Gruppendiskussion 51).

Ähnliche Erfahrungen machen Vermittlungsfachkräfte mit Vorgaben, bestimmte Maßnahmen zu besetzen oder bestimmte Instrumente einzusetzen. „Der Kunde will nicht in die MAT [Maßnahme bei einem Bildungsträger] und wir müssen ihn aber in die MAT schicken, sonst bekommen wir Ärger, warum die MAT-Zahlen nicht erfüllt sind. Ja. Das passt dann auch nicht so ganz mit KKP [Kundenkernprozess] zusammen“ (Gruppendiskussion 51), so eine Vermittlungsfachkraft.

Diese und ähnliche genannte Beispiele bringen auch einige Vermittlungsfachkräfte zur Einschätzung, dass der Kundenkernprozess mit diesen „Controllinginstanzen“ der BA in gewisser Weise konkurriere. „Weil eigentlich der Kundenkernprozess möchte flexibel, kundenorientiert sein. Man soll die Kunden nach eigenem Ermessen einladen. Aber auf der anderen Seite ist ja immer diese Controllingsache. Also wir müssen die Beratungszeit erfüllen, die Kontaktdichte muss da sein. Ja, das vereint sich halt noch nicht so ganz gut.“ (Gruppendiskussion 49).

6.3 Spezialisierung oder Beratung aus einer Hand?

Was den idealtypischen Kundenkernprozess genau auszeichnet, wird an den vier Standorten zum Projektende unterschiedlich gesehen. Die Organisationsform – die ursprünglich nicht Bestandteil der Erprobung sein sollte – ist zum Ende des Erprobungszeitraums zu einem zentralen Aspekt geworden. Die arbeitsteilige Vermittlung in zwei spezialisierten Teams wird an den beiden Standorten, die sich dafür entschieden haben, von Fach- und Führungskräften als *das* entscheidende Merkmal des Kundenkernprozesses empfunden. Demgegenüber stellen die beiden anderen Agenturen die Beratung aus einer Hand als wichtiges Charakteristikum des Kundenkernprozesses dar. Man habe den mit der Erprobung verbundenen Spielraum genutzt, „um dann im Sinne von Kundenkernprozess dieses alles aus einer Hand, diese Vision, noch mal mehr leben zu können. Wenn man wirklich sagt, die erste Person, mit der du sprichst, bei der verbleibst du in Betreuung“ (Interview 50), so stellt eine Teamleitung in einer dieser beiden Agenturen rückblickend den Prozess dar.

Mehrere Führungskräfte beschreiben, dass die Unterscheidung nach dem Unterstützungsbedarf in zwei Gruppen es nahelegen würde, die Arbeitsvermittlung entsprechend aufzuteilen. Dieser Eindruck werde auch durch das in Abbildung 1 dargestellte idealtypische Ablaufschema des Vermittlungsprozesses erweckt. Im separaten Kunden- und Beratungs-Center sind die Tätigkeitsschwerpunkt der Vermittlungsfachkräfte sozusagen in zwei „Fachlichkeiten“ (Interview 55) aufgeteilt. Zu einem gewissen Grad könne dabei die Beratung eher im Beratungs-Center und die Vermittlung eher im Kunden-Center verortet werden (Interview 53). Grundsätzlich finde jedoch überall Beratung statt; diese sei aber im Kunden-Center eher generalistisch geprägt, im Beratungs-Center gingen die Gespräche hingegen mehr in die Tiefe (Interview 55).

Eine umfassende Bewertung der beiden verschiedenen Organisationsmodelle von Kunden-Center und Beratungs-Center oder ein Vergleich zwischen den Erprobungsstandorten waren

weder Ziel der Erprobung noch der Begleitforschung. Hier können nur die – teilweise unterschiedlichen – Erfahrungen dargestellt werden, die Vermittlungsfachkräfte an den verschiedenen Standorten gemacht haben.

An den beiden Standorten mit Beratung aus einer Hand spielt die Organisationsform in den abschließenden Bewertungen eine untergeordnete Rolle. Allenfalls grenzen sich hier Fach- wie Führungskräfte vom gegenteiligen Modell ab. An den beiden Standorten, die die Erprobung in arbeitsteilig organisierten Teams durchführten, beziehen sich die abschließenden Bewertungen hingegen überwiegend auf die gewählte Organisationsform. Dabei ist eine gewisse Polarisierung in den Bewertungen erkennbar. Zunächst hatten hier die Vermittlungsfachkräfte kaum Interesse an einer Tätigkeit im Kunden-Center. In den bilanzierenden Gruppendiskussionen gewannen einige Vermittlungsfachkräfte der Arbeit im Kunden-Center dann jedoch durchaus Vorteile ab. Sie schätzen die Vielfalt der Arbeitsuchenden, denen sie täglich begegnen (Gruppendiskussion 54), auch wenn sie nur einen Ausschnitt sähen und die Arbeitsuchenden nicht weiter begleiten können. Man führe eben „Erstgespräch im Akkord“ (ebd.). Kritisch wurde gelegentlich angemerkt, dass im Kunden-Center weniger intensiv beraten werde und seltener Arbeitsförderungsinstrumente angewandt werden. Wie viel sich für die einzelnen Vermittlungsfachkräfte inhaltlich im Rahmen der Erprobung geändert hat, hängt jedoch auch immer vom Tätigkeitszuschnitt vor der Erprobung ab. Waren Vermittlungsfachkräfte beispielsweise vor der Erprobung dafür zuständig, kurze Beratungsgespräche für alle Arbeitsuchenden beim Erstkontakt mit der Arbeitsagentur anzubieten (sogenannter Sofortzugang), so stellt die Arbeit im Kunden-Center einen weniger starken Bruch dar als wenn diese zuvor Arbeitsuchende bestimmter Branchen beraten haben (Interview 38).

Mitarbeitende im Beratungs-Center positionieren sich hingegen überwiegend skeptisch gegenüber der organisatorischen Trennung. Sie kritisieren, dass viele für die Vermittlung wichtige Aspekte aus Gründen des Datenschutzes in der Dokumentation nicht erfasst werden dürfen: „egal wie gut die Dokumentation von dem ersten Gespräch im Kunden-Center ist, es geht nicht alles draus hervor“ (Gruppendiskussion 54). Zudem vermischen sie den persönlichen Eindruck aus dem Erstgespräch (ebd.) und berichten vom Unverständnis der Arbeitsuchenden, alles in kurzer Zeit doppelt erzählen zu müssen und „neu Vertrauen aufbauen“ zu müssen (Gruppendiskussion 56). Mitunter haben sie den Eindruck, durch das Orientierungsgespräch im Kunden-Center würden Arbeitsuchende „in eine bestimmte Richtung bestärkt, wo wir dann sagen, nein, sorry, das funktioniert nicht“ (Gruppendiskussion 56) – etwa weil eine von den Arbeitsuchenden gewünschte Weiterbildung im individuellen Fall nicht förderfähig ist. Positiv bewerten einige Vermittlungsfachkräfte im Beratungs-Center, dass sie aufgrund der gesunkenen Betreuungsrelation tatsächlich Zeit haben, sich um den Einzelfall zu kümmern – ergänzen dies jedoch durch den Zusatz, dass dies auf die im Projekt erhöhten Personalressourcen und nicht die spezialisierten Teams zurückzuführen sei (Gruppendiskussion 56). Und schließlich beschreiben es Mitarbeitende des Beratungs-Centers als belastend, nur noch mit „problematischen“ Fällen konfrontiert zu sein:

Weil ich sag mal, wenn man dann wirklich nur noch die sehr intensiven Beratungsfälle hat - und wir haben ja wirklich die richtig schweren Fälle, die sehr krank sind, oder,

wo die Leistungsfähigkeit unklar ist – und wenn man das dann den ganzen Tag macht, ist das dann auch als Vermittler nicht einfach (Gruppendiskussion 54).

Im Kunden-Center von Agenturen mit arbeitsteiligen Prozessen wird mit der Festlegung des Unterstützungsbedarfs nicht nur darüber entschieden, wann das nächste Gespräch zu terminieren ist. Vielmehr entscheidet die Festlegung auch darüber, ob die Person in das andere Team abgegeben wird. Die neue Schnittstelle macht die ausführliche Dokumentation des Falls und der Entscheidung besonders wichtig (Gruppendiskussion 56). Bei Betreuung aus einer Hand ist die Dokumentation hingegen vorwiegend für den Vertretungsfall wichtig. Durch die neue Schnittstelle vergrößert sich generell die potenzielle Anzahl an Ansprechpersonen für die Arbeitssuchenden mit hohem Unterstützungsbedarf. „Sie sind jetzt die vierte Person, ich erzähl Ihnen jetzt nicht noch mal alles“ (Gruppendiskussion 54) – durch diese Reaktion einer von ihr betreuten arbeitssuchenden Person beschreibt eine Vermittlungsfachkraft im Beratungs-Center diese Problematik.

7 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Vier Agenturen für Arbeit erprobten im Zeitraum April 2022 bis März 2023 einen idealtypischen Kundenkernprozess für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung. Dieser sah ein verändertes Vorgehen bei der Segmentierung von Arbeitssuchenden sowie bei dem darauf aufbauenden Beratungsprozess vor. Dieser Bericht stellte die Ergebnisse einer begleitenden Implementationsstudie vor. Im Mittelpunkt standen die Übersetzung des von der Zentrale der BA erarbeiteten Konzepts im lokalen Kontext der vier Agenturen und die Erfahrungen, die Vermittlungsfachkräfte mit der Beratung und Vermittlung von Arbeitssuchenden unter den Bedingungen der Erprobung machten. Empirische Grundlage sind Interviews und Gruppendiskussionen mit Fach- und Führungskräften in den beteiligten Agenturen sowie die teilnehmende Beobachtung von Beratungsgesprächen zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitssuchenden. Zudem wurden projektbezogene Dokumente ausgewertet.

Mit dem idealtypischen Kundenkernprozess für die arbeitnehmerorientierte Vermittlung verfolgte die Zentrale der BA das Ziel, die Beratungsintensität am Unterstützungsbedarf der Arbeitssuchenden auszurichten. Zuvor teilten Vermittlungsfachkräfte Arbeitssuchende nach einer Prognose über die Dauer bis zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung in zwei Gruppen ein: Gingen sie davon aus, dass Arbeitssuchende innerhalb von sechs Monaten erneut eine Erwerbstätigkeit aufnehmen würden, kennzeichneten sie diese als „marktnah“, ansonsten als „marktfern“. Im erprobten Kundenkernprozess tritt an diese Stelle eine Differenzierung nach dem Unterstützungsbedarf. Vermittlungsfachkräfte sollten im ersten Beratungsgespräch mit Arbeitssuchenden entscheiden, ob ein niedriger oder ein hoher Unterstützungsbedarf vorliegt. Als Anhaltspunkte für diese Entscheidung benannte die Zentrale der BA die Informations- und Beratungsanliegen sowie die Selbstlösekompetenz der Arbeitssuchenden und die durch die Vermittlungsfachkräfte ermittelten Handlungsbedarfe.

Auf diese Segmentierungsentscheidung folgt im erprobten Konzept ein Beratungsprozess, bei dem die Beratungsintensität auf den individuellen Unterstützungsbedarf ausgerichtet sein soll. Bei einem niedrigen Unterstützungsbedarf sollte sich die Unterstützung laut Konzept in erster Linie auf die Übersendung von Stellenangeboten beschränken. Bei einem hohen Unterstützungsbedarf waren hingegen häufigere persönliche Beratungsgespräche und Unterstützungsangebote wie Qualifizierungen vorgesehen. Die operative Umsetzung dieses Konzepts veranschaulichte ein idealtypisches Ablaufschema des Vermittlungsprozesses. Bei einem niedrigen Unterstützungsbedarf ist nach dem ersten Beratungsgespräch erst nach zwei bis drei Monaten ein weiteres persönliches Gespräch vorgesehen. Bei einem hohen Unterstützungsbedarf soll hingegen zeitnah ein weiteres ausführliches Gespräch stattfinden und in der Folge sind weitere Gespräche vorgesehen. Für die jeweiligen Gespräche sind zudem Dauern angegeben. In den Erläuterungen wurde gleichzeitig betont, dass Vermittlungsfachkräfte den Beratungsprozess nach eigenem Ermessen am individuellen Unterstützungsbedarf der Arbeitsuchenden ausrichten sollten.

In der Erprobung übersetzten die vier Agenturen das von der Zentrale der BA entwickelte Konzept in ihren jeweiligen lokalen Kontext. Im Zuge dieser Übersetzung setzten sie jeweils eigene Schwerpunkte. Besonders deutlich wird dies bei der Entscheidung für einen bestimmten organisatorischen Zuschnitt der Beratung und Vermittlung. Hier lassen sich zwei Umsetzungsvarianten unterscheiden: An zwei Standorten führten alle Vermittlungsfachkräfte Erstgespräche durch und betreuten im Anschluss sowohl Arbeitsuchende mit geringem als auch Arbeitsuchende mit hohem Unterstützungsbedarf („Beratung aus einer Hand“). Die zwei anderen Standorte setzten auf eine arbeitsteilige Spezialisierung. Hier betreuten Vermittlungsfachkräfte entweder Arbeitsuchende mit hohem Unterstützungsbedarf oder sie übernahmen Erstgespräche und betreuten darüber hinaus Arbeitsuchende mit geringem Unterstützungsbedarf. Die unterschiedlichen Organisationsformen erwiesen sich im Erprobungsverlauf als ein prägendes Element der Erprobung. Je nachdem, welche Strukturen zuvor bestanden, erforderte die Spezialisierung mehr oder weniger umfangreiche organisatorische Anpassungen zu Beginn der Erprobung. Zudem mussten Lösungen für die damit verbundenen Übergabe- und Abstimmungserfordernisse erarbeitet werden.

Im Erprobungskonzept kommt dem Erstgespräch in erster Linie die Funktion zu, den Unterstützungsbedarf der Arbeitsuchenden zu bestimmen. Dies stellt bestimmte Anforderungen an die Gesprächsführung. Grundsätzlich schildern die befragten Vermittlungsfachkräfte es durchaus als möglich, diese Einschätzung nach dem ersten Beratungsgespräch zu treffen. Allerdings waren für dieses Gespräch im Ablaufschema der Zentrale der BA zunächst nur 45 Minuten vorgesehen. Vor Ort wurde dies als Verkürzung gegenüber der bisherigen Praxis erlebt, da die bisherige Voreinstellung in der Terminbuchung 60 Minuten war. Die damit verbundene Verlagerung von bisher als Standard gesetzten Gesprächsinhalten in andere Formate (wie vorgeschaltete Gruppeninformationen für Arbeitsuchende) oder Folgegespräche stellte einen starken Routinebruch für die Vermittlungsfachkräfte dar und löste zunächst eine gewisse Irritation und Klärungsbedarf aus. Aufgrund der gesammelten Rückmeldungen aus den Agenturen wurde nach etwa sechs Monaten die für das Erstgespräch vorgesehene Dauer wieder auf 60 Minuten verlängert. Dies fand breite Zustimmung bei den Vermittlungsfachkräften. Im Gegenzug wurde die für das erste Folgegespräch veranschlagte Zeit von 75 auf 60 Minuten

verkürzt. Dennoch mussten Vermittlungsfachkräfte auch weiterhin abwägen, inwieweit sie die bestehenden Routinen für das Erstgespräch beibehalten oder mehr Raum für Nachfragen zu individuellen Fallkonstellationen lassen. Die bestehenden Routinen bedienen nicht zuletzt auch Erwartungen, die seitens der Organisation geäußert und teilweise über das Controlling abgebildet werden, etwa ein vollständig ausgefülltes elektronisches Profil der Arbeitsuchenden, das die Grundlage für die Suche nach Stellenangeboten darstellt, oder den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung.

Die Erfahrungen mit der veränderten Segmentierung zeigen, dass es innerhalb der beiden Kategorien eindeutige Fälle gibt, die sich klar dem geringen oder hohen Unterstützungsbedarf zuordnen lassen. Für beide Kategorien haben sich einige fall- und agenturübergreifende Kriterien etabliert: eigene Suchbemühungen der Arbeitsuchenden, ihr Gesundheitszustand sowie ein bestehender Qualifikationsbedarf. Außerdem fließen Ausbildungsabschlüsse und Erwerbserfahrung sowie weitere individuelle Charakteristika wie Mobilität und Lebensalter in die Segmentierungsentscheidung ein. Dabei führt die individuelle und standortspezifische Gewichtung einzelner fallspezifischer Informationen im Austausch mit den Arbeitsuchenden zu der Zuschreibung des individuellen Unterstützungsbedarfs.

Gleichzeitig gibt es Fallkonstellationen, die sich nicht klar dem einen oder anderen Segment zuordnen lassen. Dies können Arbeitsuchende sein, deren Unterstützungsbedarf nicht durch die Arbeitsagentur adressiert werden kann, z. B. wenn Qualifizierungen gewünscht werden, die nicht förderfähig sind, oder ältere Arbeitsuchende bei der Arbeitssuche mit Vorbehalten von Arbeitgebern konfrontiert sind. Die Segmentierung nach dem Unterstützungsbedarf macht im Vergleich zur Unterscheidung nach der Integrationsprognose deutlicher, dass Vermittlungsfachkräfte in ihrer Arbeit mit Problemkonstellationen konfrontiert sind, die sie weder durch ihr persönliches Engagement noch durch die in der BA zur Verfügung stehenden Mittel lösen können. Gleichzeitig können mögliche Diskrepanzen zwischen den Einschätzungen der Arbeitsuchenden und der Vermittlungsfachkräfte offensichtlich werden. Für die Vermittlungsfachkräfte, die als Street-Level-Akteure gesetzliche Regelungen und darunter liegende organisationsspezifische Weisungen in konkretes Handeln übersetzen, besteht hier die Herausforderung einen Umgang mit diesen Grenzen der eigenen Wirkmöglichkeiten zu finden und entsprechende neue Routinen für die Segmentierung und Beratung solcher uneindeutiger Fälle zu etablieren.

Die Konzentration von beraterischen Ressourcen auf die Personengruppe mit hohem Unterstützungsbedarf wird agenturübergreifend grundsätzlich befürwortet. Der tatsächliche Unterstützungsbedarf kann dabei aber sehr unterschiedlicher Natur sein. Liegt er in der Qualifizierung, ist – sofern die Voraussetzungen für eine Förderung gegeben sind – eine entsprechende arbeitsmarktpolitische Maßnahme die Antwort. Haben die Vermittlungsfachkräfte den Eindruck, der Unterstützungsbedarf sei eher motivationaler Natur, reagieren sie mit häufigeren Beratungsterminen oder entsprechend ausgestalteten Maßnahmen bei externen Bildungsträgern. Eine erhöhte Beratungsintensität ist damit nur *eine* mögliche Folge eines hohen Unterstützungsbedarfs.

Die für die verschiedenen Gesprächsformen im Erprobungskonzept veranschlagten Gesprächsdauern erwiesen sich als ein weiteres wichtiges Element der Erprobung. Diese seitens der Zentrale der BA als „Orientierungswerte“ bezeichneten Dauern stellten in der Wahrnehmung

von Vermittlungsfachkräften eher einzuhaltenen „Fixwerte“ dar. Insbesondere die im Ablaufschema vorgegebenen Gesprächsdauern sowie das bei hohem Unterstützungsbedarf vorgegebene ausführliche Folgegespräch innerhalb von 10 Tagen wurden seitens der Vermittlungsfachkräfte als starr wahrgenommen. Diese Vorgaben stehen aus Sicht von Fach- wie Führungskräften im Widerspruch zu einer individuellen Gestaltung des Vermittlungsprozesses entlang den Bedarfen der Arbeitsuchenden.

Die Beratung und Vermittlung auf dem Street-Level der Arbeitsverwaltung findet innerhalb eines spezifischen organisatorischen Settings statt. Typischerweise sehen sich Beschäftigte auf dem Street-Level mit verschiedenen, sich möglicherweise auch widersprechenden Erwartungen konfrontiert. Neben Vorgaben zur Ausgestaltung des Vermittlungsprozesses – wie das erprobte Konzept – resultieren auch aus der Zielsteuerung Erwartungen. Diese erwiesen sich in der Erprobung als wichtiger Kontextfaktor. Im Erprobungszeitraum sahen sich Vermittlungsfachkräfte beispielsweise mit Vorgaben zu Beratungszeiten – etwa zum Anteil ihrer Arbeitszeit, den sie in Beratungsgesprächen verbringen sollten – oder zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung konfrontiert. Aus Sicht der Akteure vor Ort konterkarierten diese Vorgaben die im Kundenkernprozess angelegte Flexibilität und Individualität der Beratung. Ist etwa der Kalender von Vermittlungsfachkräften über Wochen ausgebucht, um die geforderten Gesprächsabstände einzuhalten, können sie nicht individuell und flexibel auf den Beratungsbedarf von Arbeitsuchenden reagieren.

Schließlich ist die Frage der im Kundenkernprozess gewählten Organisationsform – Beratung aus einer Hand oder Spezialisierung – wichtig für die Bewertung durch die Akteure vor Ort. An den beiden Standorten mit Beratung aus einer Hand spielt die Organisationsform in den abschließenden Bewertungen eine eher untergeordnete Rolle. An den beiden Standorten, die die Erprobung in arbeitsteilig organisierten Teams durchführten, ist hingegen eine gewisse Polarisierung in den Bewertungen erkennbar. Zunächst bestand unter den Vermittlungsfachkräften wenig Interesse an einer Tätigkeit im Kunden-Center, d. h. an einer Spezialisierung auf Erstgespräche und die Betreuung von Arbeitsuchenden mit geringem Unterstützungsbedarf. Diese Tätigkeit gewann jedoch im Laufe der Erprobung an Attraktivität, z. B. aufgrund des abwechslungsreichen Arbeitsalltags durch die Vielfalt der zu bearbeitenden Fälle. Mitarbeitende im Beratungs-Center positionieren sich hingegen überwiegend skeptisch gegenüber der organisatorischen Trennung. Sie vermissten unter anderem den persönlichen Eindruck aus dem Erstgespräch, der aus ihrer Sicht auch durch eine ausführliche Falldokumentation nicht ersetzt werden könnte, die zusätzlich aufgrund von Datenschutzvorgaben nicht immer alle Aspekte enthält. Damit ist ein Bruch im Beratungsprozess angesprochen, der sich durch die mit der spezialisierten Arbeitsteilung einhergehende Übergabe von Arbeitsuchenden mit hohem Unterstützungsbedarf an das Beratungs-Center ergibt. Welche Folgen die Arbeitsteilung zukünftig für die Qualifizierung von Vermittlungsfachkräften und deren Einsetzbarkeit in unterschiedlich spezialisierten Teams haben wird, ist noch offen. Auch die Bedeutung des in der Organisationsform vorgesehenen Ansprechpartnerwechsels für Arbeitsuchende ist noch nicht abzusehen.

Die erhöhten Personalkapazitäten werden vor allem an den größeren Standorten der Erprobung als Verbesserung gesehen. Das zusätzliche Personal wird von allen als notwendig empfunden, stellt aber unter Umständen keinen hinreichenden Faktor für die Erfüllung der Aufgabenstellung

dar. Hierfür wurden unterschiedliche Gründe genannt: Bereits auf die rechnerische Personalzumessung wirken viele Bedingungen wie Dienststellengröße, Arbeitsmarktsituation oder Befristungsdauern. Darüber müssen bei der Realisierung der zugeteilten Personalressourcen viele weitere Variablen berücksichtigt werden: Anzahl und Größe der beteiligten Geschäftsstellen, räumliche Verteilung der Geschäftsstellen, Verteilung von Teams in den Geschäftsstellen, bisherige Kultur in den Geschäftsstellen, Anzahl der momentanen nichtbesetzten Stellen, lokale Bedeutung der Agentur für Arbeit, die Art wie die Personalbemessung zu decken ist (Kompensation von einzusparenden Stellen, Entfristung bislang befristet Beschäftigter), wie viele neue Vermittlungsfachkräfte einzuarbeiten sind und last but not least spezialisierte, arbeitsteilig organisierte Kunden- und Beratungs-Center oder eben nicht. All dies führte zu einer differenzierten Wahrnehmung der Wirksamkeit der zusätzlichen Personalressourcen. Einigkeit bestand jedoch darüber, dass auch für personelle Veränderungen der Zeithorizont wichtig ist. Auch ein bereits etablierter Regelprozess steht bei andauernder Personalfluktuation unter Druck.

Aus den Ergebnissen der Begleitforschung lassen sich Handlungsempfehlungen für zukünftige, ähnlich angelegte Veränderungen des Beratungsprozesses ableiten.

So zeigte sich auf einer eher grundsätzlichen Ebene *erstens*, dass Vorbereitung und Umsetzung einer derartigen Erprobung Zeit benötigen. Wenn beispielsweise eine Agentur noch damit beschäftigt ist, Personal zu rekrutieren und zu schulen hat dies Einfluss auf ihr Leistungsvermögen. Dies gilt es in eine resümierende Bewertung der Erprobung einzubeziehen.

In der Implementationsstudie wurde *zweitens* deutlich, dass Vermittlungsfachkräfte dem Erstgespräch als Standardelement des Beratungsprozesses vielfältige Funktionen zuweisen. Damit verbunden haben sich insbesondere bei langjährigen Vermittlungsfachkräften Routinen der Gesprächsführung ausgebildet. Diese sind auch Bestandteil der bisherigen „Vermittlungskultur“ in den Agenturen. Wenn einzuführende Neuerungen eine Veränderung solcher bestehenden und bewährten Verhaltensmuster zur Folge haben, sollte vorab eine ausführliche Bestandsaufnahme dieser Routinen und ihrer Begründungen erfolgen. Auf dieser Basis sollte explizit dargestellt werden, welche Veränderungen erfolgen sollen, welche Ziele damit verbunden sind und wie diese Veränderungen in der Praxis umgesetzt werden können. Dabei gilt es, die Schnittstellen mitzudenken. Wenn beispielsweise im Erstgespräch das elektronische Profil Arbeitssuchender nur unvollständig befüllt wird, kann eventuell keine Zuordnung zu offenen Stellen durch die arbeitnehmerorientierte Vermittlung oder den Arbeitgeberservice erfolgen. Auch werden vorgegebene Zeiträume zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung möglicherweise überschritten, wenn diese nicht im Erstgespräch abgeschlossen wird. Derartige auch nicht intendierte Folgen gilt es mitzudenken und gegenüber den Akteuren vor Ort darzustellen, wie damit umgegangen wird.

Drittens zeigte sich, dass die Segmentierung nach dem Unterstützungsbedarf in der Praxis umsetzbar war. Allerdings benötigte es Zeit, bis sich überindividuelle Unterscheidungskriterien in einer Agentur etabliert hatten. Die an dieser Erprobung beteiligten Agenturen unterstützen die Herausbildung eines gemeinsamen Verständnisses durch begleitende Reflexionsprozesse. Derartige Lernprozesse sollten für die Organisation als Ganzes nutzbar gemacht werden. Mit der Segmentierung entlang des Unterstützungsbedarfs rücken die begrenzten Wirkmöglichkeiten der Arbeitsvermittlung verstärkt in den Blick. Dies kann und sollte zum Anlass genommen

werden, vorhandene Unterstützungsangebote zu prüfen, das Portfolio gegebenenfalls zu erweitern und die Zusammenarbeit mit externen sozialen Dienstleistern zu stärken. Darüber hinaus sollte die heterogene Personengruppe, deren Unterstützungsbedarf mit den zur Verfügung stehenden Mitteln als nicht adressierbar wahrgenommen wird, Gegenstand weiterer konzeptioneller Überlegungen sein. Inwiefern die veränderte Segmentierung einen Beitrag zu einer stärkeren Gewichtung von Qualifizierung und damit verbundenen dauerhaften Erwerbsintegrationen zu leisten vermag, kann in einer Implementationsstudie nicht beurteilt werden. Deutlich wurde jedoch, dass Vermittlungsfachkräften Grenzen gesetzt sind, bspw. wenn Arbeitsuchende aus finanziellen oder anderen Gründen keine längerfristige Qualifizierung absolvieren wollen.

Viertens bestätigten die Ergebnisse der Begleitforschung den auch andernorts beschriebenen engen Zusammenhang von inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der Arbeitsvermittlung und organisatorischen Rahmenbedingungen. Was die Frage der Organisationsform betrifft, kann auf Grundlage dieser auf ein Jahr beschränkten Implementationsstudie kein eindeutiger Befund dargestellt werden. Das arbeitsteilige Vorgehen erzeugt einen Mehraufwand, und die längerfristigen Folgen sind noch nicht abzuschätzen. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass die Akteure vor Ort bei getrennten Teams eine stärkere Veränderung wahrnehmen.

Das grundsätzliche Spannungsfeld zwischen einer auf das Individuum zugeschnittenen Beratung und den zu erfüllenden Zielvorgaben im Rahmen des Controllings zeigte sich auch im erprobten Kundenkernprozess. Der Umgang mit diesem Spannungsfeld bleibt, so wurde *fünftens* deutlich, eine Ebenen-übergreifende Daueraufgabe der Organisation, die noch mehr Beachtung finden sollte. Bei der Übersetzung von Vorgaben in praktisches Handeln entsteht notwendigerweise Deutungsbedarf, sodass Beratung und Vermittlung stets mit Entscheidungsspielräumen der Vermittlungsfachkräfte verbunden sind. Zielvorgaben sowie der Umgang damit auf allen Ebenen der Organisation bergen jedoch die Gefahr, dass diese Entscheidungsspielräume primär genutzt werden, um die Erwartungen der Organisation im Sinne der Zielerreichung zu erfüllen, statt flexibel auf den Unterstützungsbedarf der Adressat*innen der Dienstleistung zu reagieren.

Literatur

- Aurich-Beerheide, P.; Brussig, M. (2020): Modelle öffentlicher Arbeitsvermittlung : Vermittlungsstrategien und deren Organisation. "In: Zeitschrift für Sozialreform, 66(2), S. 165–193.
- Behrend, O.; Ludwig-Mayerhofer, W.; Sondermann, A.; Hirsland, A. (2006): Reform der Arbeitsverwaltung. Im Schatten der Aufmerksamkeit – die Arbeitsvermittler. IAB-Kurzbericht 21/2006.
- Behrend, O.; Ludwig-Mayerhofer, W. (2008): Sisyphos motivieren, oder: der Umgang von Arbeitsvermittlern mit Chancenlosigkeit. In: Zeitschrift für Sozialreform, 54(1), S. 37–55.
- Bender, G.; Brandl, S. (2017): Beschäftigungsorientierte Beratung im Spannungsfeld von Bürokratie und Professionalität. In: Zeitschrift für Sozialreform, 63(1), S. 75–101.
- Bogumil, J.; Grohs, S.; Kuhlmann, S. (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxis. In: J. Bogumil; J. Werner; F. Nullmeier (Hrsg.), Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag, S. 151–184.
- Brodkin, E. (2015). Street-Level Organizations and the 'Real World' of Workfare: Lessons from the U.S. In: Social Work & Society, 13(1), S. 1–16.
- Bundesagentur für Arbeit (2016): Weisung 201611035 vom 16.11.2016 – Fokussierung auf Handlungsstrategien – Wegfall von Profillagen.
- Bundesagentur für Arbeit (2021a): Beratungsunterlage des Vorstands für den Verwaltungsrat. Ausschuss 1 Verwaltungsrat 57/2021. Internes Dokument.
- Bundesagentur für Arbeit (2021b): Erprobung des idealtypischen Kundenkernprozesses in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung. Fachbereich AM 31 (Integration und Beratung, Schwerpunkt Agentur für Arbeit). Internes Dokument.
- Bundesagentur für Arbeit (2021c): Weisung 202112005 vom 02.12.2021 – Einleitung frühzeitiger Integrationsaktivitäten in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung.
- Bundesagentur für Arbeit (2023): BA der Zukunft. Abschlussbericht zu den Gesamtkonzepttests. Internes Dokument.
- Freier, C.; Kuka, P.; Senghaas, M.; Wuppinger, J. (2017): Innovation und lokale Gestaltungsspielräume in der Arbeitsvermittlung. Begleitforschung zum Modellprojekt „Mach es einfach“. IAB-Forschungsbericht 04/2017.
- Freier, C.; Senghaas, M. (2021): Arbeitsvermittlung zwischen Nachhaltigkeit und Abbildbarkeit. Wie Vermittlungsfachkräfte Entscheidungsspielräume nutzen. In: Soziale Welt, 72(2), S. 113–138.
- Hielscher, V.; Ochs, P. (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin: edition sigma.
- Hofmann, B.; Krug, G.; Sowa, F.; Theuer, S.; Wolf, K. (2012): Wirkung und Wirkmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer – Analysen auf Basis eines Modellprojekts. In: Zeitschrift für Evaluation, 11(1), S. 3–6.

- Hofmann, B.; Kupka, K.; Krug, G.; Kruppe, T., Osiander, C.; Stephan, G.; Stops, M.; Wolff, J. (2014): Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen: Ein Literaturüberblick zu Ausgestaltung und Wirkung. In: Sozialer Fortschritt, 63 (11), S. 276–285.
- Lipsky, M. (2010) [1980]: Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation.
- Mayring, P. (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken (12. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Osiander, C.; Steinke, J. (2011): Street-Level Bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. In: Zeitschrift für Sozialreform, 57(2), S. 149–173.
- Sowa, F.; Staples, R. (2020): Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten von Fachkräften der Arbeitsverwaltung. In: A. Rauch; S. Tophoven (Hrsg.), Integration in den Arbeitsmarkt. Teilhabe von Menschen mit Förder- und Unterstützungsbedarf. Soziale Arbeit Grundwissen. Stuttgart: Kohlhammer, S. 159–193.
- van Berkel, R., Graaf, W.; Sirovátka, T. (Hrsg.) (2011): The Governance of Active Welfare States in Europa. Basingstoke: palgrave macmillan.
- van Berkel, R., Caswell, D., Kupka, P.; Larsen, F. (Hrsg.) (2017): Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed, London: Routledge.
- van den Berg, G.; Hofmann, B.; Stephan, G.; Uhlendorff, A. (2014): Eingliederungsvereinbarungen: Vermittlungsfachkräfte halten mehr Spielraum für sinnvoll. IAB-Kurzbericht 22/2014.
- van den Berg, G.; Hofmann, B.; Stephan, G.; Uhlendorff, A. (2016): Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung: Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen. IAB-Kurzbericht 03/2016.
- Wright, S.; Patrick, R. (2019): Welfare conditionality in lived experience: aggregating qualitative longitudinal research. In: Social Policy and Society, 18(4), S. 597–613.
- Zacka, B. (2017): When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency, Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ablaufschema des idealtypischen Kundenkernprozesses zu Beginn der Erprobung. 16

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Erhebungen der Implementationsstudie 12

Impressum

IAB-Forschungsbericht 14|2023

Veröffentlichungsdatum

17. Oktober 2023

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Nutzungsrechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2023/fb1423.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

<https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-forschungsbericht/>

Website

<https://iab.de>

ISSN

2195-2655

DOI

[10.48720/IAB.FB.2314](https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2314)

Rückfragen zum Inhalt

Dr. Monika Senghaas
Telefon: 0911 179-4254
E-Mail: monika.senghaas@iab.de

Stefan Theuer
Telefon: 0911 179-8043
E-Mail: stefan.theuer@iab.de