
Peter Bartelheimer

Doppeltes Mandat und gelenktes Ermessen

Beratung und Vermittlung in der Arbeitsverwaltung
zwischen Prozessvorgaben und Aushandlung

DGS-Kongress 2012

Ad-hoc-Gruppe: Der Ermessensspielraum

■ Vortrag im Überblick

- **Projekte und Methoden – empirische Grundlagen**
- **Beratung und Vermittlung als gesteuerte Interaktion**
 - Diskurs-, Programm- und Organisationseffekte ...
 - ... und ihre Grenzen
- **Professionelle Handlungsmodelle der Fachkräfte ...**
 - ... und wie sie wirken
- **Das andere Mandat: - Worauf es Arbeitslosen ankommt**
- **Was auch noch wirkt**
 - Beispiele für Diskurs, Programm- und Organisationseffekte
- **Die Latte legt der Fall – Ergebnisse von Interaktionen**
- **Schlussfolgerungen für den Umgang mit Aushandlung und »doppeltem Mandat«**

■ Projekte und Methoden

■ Konzeptstudie »Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II«

■ Abgeschlossene Evaluationsstudien zu Modellprojekten

- Projekt »Interne ganzheitliche Unterstützung zur Integration im SGB III« (PINGUIN) 2008 – 2011
- Projekt »Integrieren, Mut machen, Stärken stärken« (PRIMUS), SGB II 2010/2011

■ Laufende Evaluation der BA-Beratungskonzeption

- Umsetzung im SGB III, Pilotierung im SGB II

■ Fallrekonstruktiver Untersuchungsansatz

- Teilstandardisierte (biografische) Interviews mit Adressat/inn/en
- Teilstandardisierte Interviews mit Fachkräften
- Nichtteilnehmende Gesprächsbeobachtungen mit Nachbefragungen
- Falldokumentation (VerBIS), (tel.) Nachbefragungen, Selbstdokumentation

-
- **Was rappelt in der »Black Box«?**
Beratung und Vermittlung als gesteuerte Interaktion

 - **Beschränkte Reichweite verwaltungsrechtlicher Kategorien**
 - Ermessensentscheidungen über »Ob« und »Wie« der Arbeitsförderung
 - Konkretisierung der Eigenbemühungen der Arbeitslosen
 - Ermessenslenkende Weisungen: Geschäftspolitik und Individualförderung

 - **Vom Angebot zur Dienstleistung: zwei »Beteiligungsformate«**
 - Kontroll- und Gewährungsfunktion – institutioneller Auftrag verlangt »Mitwirkung« der Arbeitslosen
 - Unterstützungs- und Kooperationsfunktion – erfordert »Koproduktion« und persönlichen Auftrag der Arbeitslosen (»doppeltes Mandat«)

 - **Aushandlung im Rahmen von Recht und Geschäftspolitik**
 - Problembezug und Fallsicht: Was ist das »schadhafte Objekt« (Goffman)?
 - Aktivitäten: Beratung, Vermittlung, Anleitung und Begleitung
 - Gestaltung der Dienstleistungsbeziehung

■ Was den Korridor der Aushandlung begrenzt (1): Diskurs- und Programmeffekte

■ Politische und gesellschaftliche Diskurse

- Mismatch: persönliche Merkmale begründen Arbeitslosigkeit
- Aktivierung: Geldleistungen als Suchhemmnis statt Suchhilfe
- Risikoversicherung oder erworbener Anspruch («soziales Eigentum«)
- Privatisierung: Arbeitsmarktdienstleistungen – noch ein öffentliches Gut?

■ Programmeffekte

- Trennung der Rechtskreise: Versicherung und Fürsorge
- Gesetzliche Anforderungen an Arbeitslos-/Arbeitsuchend-Meldung
 - Zumutbarkeit und Eigenbemühungen
 - Eingliederungsvereinbarung
- Konzentration der arbeitsmarktpolitischen Instrumente auf Vermittlung
 - Abnehmende Bedeutung Beschäftigung schaffender Maßnahmen
 - Vorrang betriebsnaher vor beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen

■ Was den Korridor der Aushandlung begrenzt (2): Organisationseffekte im engeren Sinn

■ Geschäftspolitik der Bundesagentur / der Jobcenter

- Zielkennzahlen
- Aufbauorganisation des »Kundenzentrums«
- IT-Verfahren des »Virtuellen Arbeitsmarkts«

■ Prozessvorgaben für Arbeitsvermittlung / Markt und Integration

- Ermessenslenkende Weisungen für »Produkteinsatz«
- Kontaktdichtekonzept und Fallzahlen
- IT-gestützter Geschäftsprozess
 - Profiling und Zielfindung nach »4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit«)
 - Dokumentationsstandards in VerBIS
- Fachliche Führung

-
- **»Vorsprung durch Technik«?**
Wer steuert, wie Fachkräfte arbeiten?

 - **Organisationseffekte wirken – z.B. »4-Phasen-Modell«**
 - Ohne Zielberuf keine Dienstleistung
 - Ohne Handlungsstrategie kein Handlungsbedarf
 - Handlungsbedarfe liegen in der Person oder im persönlichen Umfeld – der Arbeitsmarkt verschwindet
 - Arbeits- / Ausbildungsmarktbedingungen – Schlüsselgruppe ohne Handlungsstrategie

 - **Fachkräfte – Männer und Frauen mit Eigenschaften**
 - »Einstellungen der Vermittler zu ihrer Arbeit« (Osiander/Steinke 2011)
 - „Handlungsstrategien“ (Eberwein/Tholen 1988)
 - »Einstellungen und Grundhaltungen« (RAT 2002, Rogers 1981)
 - »Deutungsmuster« (Ludwig-Mayerhofer, Behrend, Sondermann 2009)
 - »professionelle Handlungsmodelle« (Heiner 2004)

■ **Worin sich Fachkräfte unterscheiden**

■ **Problemsicht (»komplexe Problemlage«, »schadhaftes Objekt«)**

- (A1) Normgerechtes Bewerbungsverhalten
- (A2) Konzessionsbereitschaft und Strategieänderung (Anpassung an den Arbeitsmarkt)
- (A3) Hindernisse auf Bewerber/inn/en- und Arbeitgeberseite im Blick
- (A4) Angemeldeter Unterstützungsbedarf im Einzelfall

■ **Beziehungsangebot (wie »direktiv« bzw. »koproduktiv«)**

- (B1) Pflichten nachhalten
- (B2) Geschäftsziele im Einzelfall erreichen (»freundschaftlich und streng«)
- (B3) Als Vermittlungsexperte/in Regeln setzen
- (B4) »Mitreden« lassen

■ Typische »Handlungsmodelle« der Fachkräfte

■ A1 / B1: regelorientierte und direkte Arbeitsweise

- Unpersönliche Anforderungen an gesetzkonformes Suchverhalten

■ A2 / B2: pädagogische Anforderungen, Ziel Verhaltensänderung

- Persönliche »Vorteilsübersetzung« für Geschäftsziele, bei Widerstand Druck

■ A3 / B3: spezialisierte Vermittlungsdienstleister/innen

- Direktive Arbeit am Vermittlungsziel, aktiv auch gegenüber Arbeitgeberseite

■ A4 / B4: fallbezogene Problemwahrnehmung, Aushandlung

- Offenheit für verschiedene Unterstützungsleistungen und Lösungen

■ A4 / B2: Offene Datensammlung, danach Zielvorgabe

- Entspricht »BeKo«-Modell integrationsbegleitender Beratung?

■ A4 / B3: Kompetenzanspruch auch zu persönlicher Lebensführung

- Direktive Arbeitsweise bleibt nicht auf Vermittlungsziel beschränkt

■ Andere Kombinationen sind möglich

■ Handlungsmodelle erklären einiges, doch nicht alles

■ Unterschiede in der Fallbearbeitung nach Handlungsmodellen der Fachkräfte

- Gesprächsatmosphäre
- Bewerbungsbemühungen im Gespräch
 - : »rekapitulieren« (A4/B4, A3/B3) oder »kontrollieren« (A1/B1, A2/B2)
- Bewerbungsaufgaben und Suchradius
- Leistungsprofil
- Ziele und Zielerreichung (siehe unten)

■ Was Handlungsmodelle nicht erklären:

- Zeitstruktur der Fallbearbeitung
- Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente
- Bewertung der Eingliederungsvereinbarung als Verfahrenselement
- Assistierte Vermittlung, Kontakte zum Arbeitgeberservice

■ Das andere Mandat: Wie Arbeitslose Beratung und Unterstützung bewerten

■ Rahmenbedingungen

- Verfügbare Zeit, Wegezeiten und Fahrtkosten, feste Ansprechperson

■ Stellung im Leistungsprozess

- Achtung als Person, Wahrung individueller Rechte
- Entscheidungsrechte und Handlungsspielräume

■ Dienstleistungsbeziehung

- Offene und freundliche Atmosphäre
- Aktives Engagement der Fachkraft
- Vertrauensbeziehung

■ Fachlichkeit

- Persönliche Kompetenz, Arbeitsmarktwirksamkeit der BA / des Trägers
- Passgenauigkeit (individuelle Fallbearbeitung)

■ Konkreter Nutzen

-
- **Diskurs, Programm- und Organisationseffekte in gesteuerten Interaktionen – einige Beispiele**

 - **Gesellschaftliche Diskurse in Arbeitsagentur / Job Center**
 - Ansprüche auf Arbeitslosengeld: risikoabhängig oder erworben
 - Gegen »Dritte« - Festhalten an Arbeitsvermittlung als öffentlichem Gut

 - **Modellprojekt PRIMUS – Programmeffekt durch freiwillige Teilnahme am Projekt**
 - Motivation als gemeinsame Arbeitsbasis- entlastet beide Seiten und stärkt »Arbeitsbündnis«

 - **Modellprojekt PINGUIN – Organisationseffekt durch Verzicht auf Prozessvorgaben**
 - Mehr Zeit und Handlungsspielraum für Vermittlungsfachkräfte – ermöglichen und erfordern mehr Aushandlung bei Beziehung und Leistung

-
- **Ergebnisse der Interaktion – Zielverabredung *und* Zielerreichung als gemeinsamer Maßstab**

 - **Ziele gemeinsam vereinbart**
 - darunter: Ziele erreicht
 - darunter: Ziele nicht erreicht
 - Ziellanpassung einvernehmlich vereinbart
 - Neues Teilziel erreicht
 - Teilziel(e) erreicht, Voraussetzungen verbessert
 - Ziele noch erreichbar

 - **Keine gemeinsame Zielvereinbarung**
 - Aus Sicht der Arbeitslosen am kritischsten bewertet

 - **Handlungsmodelle A3/B3 und A4/B4 sind erfolgreicher**

-
- **Interaktion steuern? Schlussfolgerungen für den Umgang mit Aushandlung und »doppeltem Mandat«**

 - **Warum personenbezogene Dienstleistungen der Steuerung Grenzen setzen**
 - Fachkräfte erbringen eine notwendige Übersetzungsleistung
 - Steuerungsansprüche erstrecken sich immer auf die »Kund/inn/en«

 - **Eckpunkte eines Professionalisierungsszenarios**
 - Individuelle Aushandlungs- und Gestaltungsspielräume als Ressource nutzen
 - Die Rechtsstellung der Adressat/inn/en stärken

 - **Was ist neu an der neuen Beratungskonzeption der Bundesagentur?**
 - Verhalten der Fachkräfte soll durch Qualifizierung und Reflexion beeinflusst werden
 - Fachkonzept unterstellt Spielräume für Interaktion, lässt jedoch Prozessvorgaben in Kraft
-