

Carolin Freier* und Monika Senghaas**

Arbeitsvermittlung zwischen Nachhaltigkeit und Abbildbarkeit

Wie Vermittlungsfachkräfte Entscheidungsspielräume nutzen

Zusammenfassung: Dieser Artikel untersucht, wie Beschäftigte in Agenturen für Arbeit zusätzliche Entscheidungsspielräume in der Arbeitsvermittlung nutzen und dabei Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik als *Street-Level Bureaucrats* umsetzen. Anhand der Analyse qualitativer Interviews und Gruppendiskussionen mit Vermittlungsfachkräften rekonstruieren wir, dass Vermittlungsfachkräfte ihre Entscheidungsspielräume einsetzen, um Individualität und Vertrauen in der Beziehung mit Arbeitsuchenden zu befördern. Wir argumentieren, dass die Nutzung der Entscheidungsspielräume nicht allein von Ambiguitäten politischer oder organisationaler Vorgaben geprägt ist: Sich wandelnde Organisationsziele, die Erweiterung von Entscheidungsspielräumen der Vermittlungsfachkräfte sowie die Situation am Arbeitsmarkt, so unsere Schlussfolgerung, befördern eine Ausrichtung auf eine nachhaltige Arbeitsvermittlung.

Stichworte: Street-Level Bureaucrats; Entscheidungsspielräume; Nachhaltige Arbeitsvermittlung; New Public Management; Controlling

Job placement between stable employment and accountability in the monitoring system: How placement advisors use discretion

Abstract: This article examines how caseworkers in local employment agencies in Germany use their discretion in encounters with jobseekers and thereby shape social and labor market policies on the ground. Drawing on qualitative interviews and group discussions, we reconstruct that caseworkers use discretion to promote individuality and trust in the relationship with job seekers. We argue that not only the ambiguity of political and organizational rules shape the use of the discretion. We conclude that changing organizational objectives, increased discretion of caseworkers, and the situation on the labor market support sustainable labor market integration strategies.

* Carolin Freier, Evangelische Hochschule Nürnberg, Bärenschanzstraße 4, 90429 Nürnberg, E-Mail: carolin.freier@th-nuernberg.de.

** Monika Senghaas, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA), Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg, E-Mail: Monika.Senghaas@iab.de.

Keywords: Street Level Bureaucrats; Discretion; Sustainable Labor Market Integration; New Public Management; Controlling

1 Arbeitsvermittlung im aktivierenden Sozialstaat

Trotz sinkender Arbeitslosenzahlen und der Diskussion um Fachkräfteengpässe in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten ist die Verminderung von Arbeitslosigkeit weiterhin ein relevantes Thema der sozialpolitischen Agenda. Die aktivierende Sozialpolitik stellt dabei die Förderung von Beschäftigungsfähigkeit und die Teilnahme am Arbeitsmarkt in den Mittelpunkt und betont die aktive Mitwirkung der Arbeitssuchenden (Dingeldey 2007; Lessenich 2008; Serrano Pascual 2007). Diese politischen Zielsetzungen und die damit verbundenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente werden in der Arbeitsvermittlung auf der Ebene des *doing social policy* umgesetzt.

In der Interaktion zwischen Beschäftigten der Arbeitsvermittlung und Bürgerinnen und Bürgern wird Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in praktisches Handeln übersetzt. Der Umgang der Beschäftigten der Arbeitsverwaltung mit Arbeitssuchenden ist ein entscheidender Faktor in der Umsetzung politischer Ziele und gesetzlicher Vorgaben. Wie jede andere Verwaltung muss die Arbeitsverwaltung ein hinreichendes Maß an Autonomie besitzen, um funktionsfähig zu sein (Seibel 2016: 78-85). Die Art und Weise, wie die Beschäftigten Regeln auf den Einzelfall anwenden und dabei ihre Entscheidungsspielräume nutzen, kann für die Adressatinnen und Adressaten der gesetzlichen Inhalte entscheidend sein (Lisplyk 2010).

Unser Beitrag untersucht, wie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Agenturen für Arbeit Entscheidungsspielräume nutzen. Grundlage unserer Untersuchung ist ein Modellprojekt der Bundesagentur für Arbeit (BA), das erweiterte Entscheidungsspielräume ermöglichte, indem die durch die Gesamtorganisation gesetzten Handlungsrestriktionen verringert wurden. In der Evaluation des Modellprojekts wurden qualitative Daten erhoben anhand derer wir analysieren, wie Vermittlungsfachkräfte Entscheidungsspielräume nutzen und welche Grenzen sie dabei wahrnehmen. Wir zeigen, dass Vermittlungsfachkräfte zusätzliche Entscheidungsspielräume einsetzen, um Individualität und Vertrauen in der Beziehung mit Arbeitssuchenden zu priorisieren. Sich wandelnde Organisationsziele, die Erweiterung von Entscheidungsspielräumen der Vermittlungsfachkräfte sowie die im Beobachtungszeitraum günstige Arbeitsmarktsituation, so unsere Schlussfolgerung, befördern eine Ausrichtung auf eine nachhaltige Arbeitsvermittlung. Diese Befunde erweitern die Kenntnisse zur aktivierenden Sozialpolitik, indem sie ein Spannungsfeld zwischen einer nachhaltigen und langfristigen Arbeitsvermittlung und der Abbildbarkeit von Erfolgen aufzeigen.

2 Arbeitsvermittlung im Spannungsfeld multipler Rollenerwartungen und organisationaler Anforderungen

2.1 Vermittlungsfachkräfte als Street-Level Bureaucrats

Als Teil der öffentlichen Verwaltung ist die BA für die Umsetzung der im Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) definierten Aufgaben verantwortlich. In diesem Rahmen übernehmen Vermittlungsfachkräfte in den bundesweit rund 150 Agenturen für Arbeit Aufgaben der Arbeitsvermittlung sowie der Arbeitsmarkt- und Berufsberatung. Die Beschäftigten der Arbeitsverwaltung wenden die gesetzlich normierten Bestimmungen des Sozialleistungsrechts auf den Einzelfall an und übersetzen auf diese Weise standardisierte Regeln in praktisches Handeln. Der US-amerikanische Politikwissenschaftler Michael Lipsky charakterisierte Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung – wie beispielsweise Lehrkräfte, Polizistinnen und Polizisten oder Beschäftigte der Sozialverwaltung – als *Street-Level Bureaucrats* (Lipsky 2010 [1980]). Diese Gruppen von Beschäftigten verfügen Lipsky zufolge in der Regel über ungenügende Ressourcen (wie Zeit oder Informationen), um auf jeden einzelnen Fall in adäquater Weise einzugehen. Indem *Street-Level Bureaucrats* ihre Entscheidungsspielräume auf unterschiedliche Weise nutzen und Praktiken zum Umgang mit der Ressourcenknappheit entwickeln, üben sie einen maßgeblichen Einfluss auf die Umsetzung abstrakter politischer Vorgaben aus. Im Vordergrund steht bei Lipsky dabei nicht das individuelle Handeln der Beschäftigten. Vielmehr rückt er strukturelle Faktoren wie die Unbestimmtheit und Ambiguität politischer Vorgaben und die Anforderungen der Organisationsstrukturen ins Zentrum seiner Analyse.

In der Sozialpolitikforschung bietet Lipskys Ansatz seit einiger Zeit einen gemeinsamen Ausgangspunkt von Studien, die die Umsetzung von Aktivierungspolitiken auf dem *Street-Level* der Arbeitsverwaltung in den Blick nehmen (Überblicke bieten z. B. Brodtkin/Marston 2013; van Berkel et al. 2017). Dabei wird die Einbettung des beruflichen Handelns in den organisationalen Kontext beleuchtet. Ein wiederkehrendes Argument ist beispielsweise, dass Systeme der Leistungs- und Ergebnissbewertung bestimmte Handlungsrationaltäten und -erfordernisse erzeugen (van Berkel/Knies 2016). Im US-amerikanischen Kontext beschreibt Evelyn Brodtkin (2011) Beschäftigte der Arbeitsverwaltung als rational kalkulierende Akteurinnen und Akteure, die ihr Handeln an formalen Vorgaben und Organisationsstrukturen ausrichten. Sie argumentiert, dass Beschäftigte auf dem *Street-Level* Entscheidungsspielräume entlang der Logik von Zielsteuerungssystemen nutzen und diese Logik Anreizstrukturen für die Konzentration von Ressourcen auf arbeitsmarktnähere, leicht vermittelbare Arbeitsuchende (*Creaming*) darstellt.

Für die folgende Analyse bietet die Figur des *Street-Level Bureaucrats* einen konzeptionellen Ausgangspunkt, um zu analysieren, wie Beschäftigte in Arbeitsagenturen die im Rahmen eines Modellprojekts gewährten Entscheidungsspielräume nutzen.

2.2 Gesetzliche Grundlagen und organisationale Rahmenbedingungen der Arbeitsvermittlung

Das berufliche Handeln von Vermittlungsfachkräften wird durch gesetzliche Grundlagen und organisatorische Rahmenbedingungen strukturiert. Lipskys Ansatz folgend basiert das berufliche Handeln von *Street-Level Bureaucrats* auf Entscheidungsspielräumen, die sich aus uneindeutigen Zielen, Interessenkonflikten und der eingeschränkten Überprüfbarkeit ihres Handelns ergeben. Die professionelle Tätigkeit zeichnet demnach eine autonome Entscheidung über Aktivität oder Inaktivität (Davis 1969) aus. Ferner können Entscheidungsspielräume durch eine gesetzlich oder hierarchisch zugesprochene Entscheidungskompetenz *de jure* oder eine in der praktischen Umsetzung durch Auslegungsmöglichkeiten oder fehlende Kontrolle *de facto* entstehende Entscheidungskompetenz unterschieden werden (Evans 2010; Hvinden 1994; Jessen/Tufts 2014). So besitzen Vermittlungsfachkräfte beispielsweise *de jure* festgelegte Entscheidungskompetenz bei Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung (§ 3 SGB III). Fachkräfte nennen in der hier vorgestellten Studie die Bewilligung von Weiterbildungen oder die anteilige Finanzierung eines Fahrrads für eine angehende KurierfahrerIn bzw. einen angehenden Kurierfahrer als Beispiele für Ermessensentscheidungen.

Neben gesetzlichen Richtlinien lenken durch die Zentrale der BA und die lokalen Agenturen für Arbeit vorgegebene Regelungen und Leitlinien das berufliche Handeln der Vermittlungsfachkräfte. Organisationale Vorgaben, etwa zur Einhaltung von Prozessen oder zur Konkretisierung geschäftspolitischer Ziele der BA, wirken so auf das Vermittlungsgespräch (Gesprächsdauer, Intervalle der Treffen) (Kaltenborn et al. 2010: 72). Nichtsdestotrotz entstehen *de facto* Entscheidungsspielräume, etwa wenn Vermittlungsfachkräfte entscheiden, ob ein „wichtiger Grund“ (z. B. § 159 SGB III) für eine Pflichtverletzung wie ein Terminversäumnis vorliegt und daher auf eine Sanktionierung verzichten. Fachliche Weisungen bieten Orientierung für diese Entscheidung und Fachkräfte müssen diese auch dokumentieren. Doch wann „Arbeitslose unverschuldet an der Wahrnehmung des Termins gehindert“ (Bundesagentur für Arbeit 2019: 18) waren, beinhaltet Auslegungsräume. Diese weitgefaste Deutung von Entscheidungsspielräumen spiegelt den Charakter der Arbeit an der *frontline* der Arbeitsverwaltung wider. Vermittlungsfachkräfte als *Street-Level Bureaucrats* wenden Regeln auf den Einzelfall an und treffen dabei bestimmte Entscheidungen, um der Komplexität und Heterogenität der individuellen Fälle gerecht zu werden.

Grundsätzlich findet die Arbeitsvermittlung in der Arbeitslosenversicherung (SGB III) ebenso wie in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) im Spannungsfeld zwischen einem Dienstleistungs- und einem Kontrollauftrag statt: Die öffentliche Arbeitsverwaltung soll zum einen durch Vermittlung Markttransparenz und Marktausgleich herstellen und als Institution der Arbeitsförderung die individuelle Beschäftigungsfähigkeit fördern, zugleich jedoch als ordnungspolitische Insti-

tution Kontroll- und Sanktionsfunktionen übernehmen (Hielscher/Ochs 2009: 11 f.; Sell 2006: 54). Reformen im Sinne einer aktivierenden Sozialpolitik haben die Kontroll- und Sanktionsaufgaben von Vermittlungsfachkräften ausgeweitet. So zielte beispielsweise die Einführung einer sogenannten Eingliederungsvereinbarung in der Arbeitslosenversicherung durch das zum 1.1.2002 in Kraft getretene Job-AQTIV-Gesetz unter anderem darauf ab, die Eigenbemühungen der Arbeitsuchenden um eine Beendigung der Arbeitslosigkeit zu erhöhen und zugleich sanktionsfähig zu machen (Dingeldey 2011: 298). Nach den derzeit gültigen gesetzlichen Regelungen wird die Zahlung des Arbeitslosengeldes in der Arbeitslosenversicherung bei unzureichenden Eigenbemühungen für die Dauer von zwei Wochen eingestellt (sogenannte Sperrzeit, § 159 SGB III).

Versteht man Arbeitsvermittlung als personenbezogene Dienstleistung (vgl. z. B. Bartelheimer 2008, Hielscher/Ochs 2009), so wird deutlich, dass Vermittlung und Beratung wie jede andere Dienstleistung zugleich produziert und konsumiert werden (Uno-actu-Prinzip). Beratung und Vermittlung werden nicht als fertiges Produkt angeboten, sondern sind zunächst nur ein Dienstleistungsversprechen, das erst durch das Zusammenwirken (Ko-Produktion) zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitsuchenden zu einer Dienstleistung werden kann. Wie für andere personenbezogene Dienstleistungen gilt daher auch für die Arbeitsvermittlung, dass „interaktive Arbeit“ (Dunkel/Weihrich 2012) Kernbestandteil der Dienstleistungsarbeit ist. Kommunikation und Interaktion ist also nicht Mittel zum Zweck, sondern wesentlicher Inhalt der Dienstleistungsarbeit (Baethge 2011).

Wenn die Dienstleistung Arbeitsvermittlung gelingen soll, sind Vermittlungsfachkräfte darauf angewiesen, dass die Arbeitsuchenden in der für sie in der Regel unfreiwilligen Dienstleistungsbeziehung eine Ko-Produktionsleistung erbringen. In der Interaktion mit Arbeitsuchenden müssen sie dabei die im aktivierenden Sozialstaat zugespitzten Rollen des „good cop“ und des „bad cop“ (Sainsbury 2008: 333) und die divergierenden Logiken von „Beratung und Kontrolle“ (Magnin 2004) miteinander in Einklang bringen. Weiterhin müssen Vermittlungsfachkräfte im Zuge der „Vermarktlichung“ des Sozialstaats (Nullmeier 2004) zunehmend wirtschaftliche Prinzipien in ihre Arbeit integrieren. Insbesondere müssen sie einen wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Dienstleistungen und Ressourcen gewährleisten.

Gesetzliche Vorschriften stellen die Grundlage des beruflichen Handelns von Vermittlungsfachkräften dar. Vermittlungsfachkräfte als *Street-Level Bureaucrats* handeln jedoch auch in einem spezifischen organisationalen Kontext, aus dem sich zusätzliche Handlungsrestriktionen und Anreizstrukturen ergeben. Seit den 1990er-Jahren entstanden in der deutschen Arbeitsverwaltung Strukturen, die eine betriebswirtschaftliche Interpretation des Verwaltungshandelns widerspiegeln, wie sie das Konzept des New Public Management formuliert (siehe Sell 2006: 11–36.). Maßgebliche Organisationsreformen wurden insbesondere im Zuge der sogenannten „Hartz-Reformen“ in den Jahren 2003 und 2004 umgesetzt. Mit dem Ziel, die Auf-

gabenerbringung moderner zu gestalten und die „Kundenfreundlichkeit“ zu erhöhen, wurde dabei die Arbeitsvermittlung in den Arbeitsagenturen neu organisiert (Schütz/Oschmiansky 2006).

Die Reformen der Ablauf- und Steuerungsprozesse innerhalb der BA hatten bedeutende Konsequenzen für das berufliche Handeln der Vermittlungsfachkräfte. Die Entwicklung von „Produkten“ für bestimmte Gruppen von „Kundinnen und Kunden“ sowie eines ideal-typischen Ablaufschemas des Beratungsgesprächs, das IT-gestützt umgesetzt wird, beförderten eine Standardisierung des Umgangs mit Arbeitsuchenden. Eine problemlösungsorientierte Beratung wich damit zusehends Anweisungen, Regeln zu befolgen und der Sammlung von Informationen oder Dokumenten der Arbeitsuchenden (Lurie/Riccucci 2003; Reis/Siebenhaar 2015: 52). In der Praxis führen Aktivierungspolitiken so zu einer Reduktion der eigentlichen Vermittlungsberatung und -unterstützung, hin zu einer eigenständigen Jobsuche und Bewerbung der Arbeitsuchenden. Vermittlungsfachkräfte erlebten solche Vorgaben als Widerspruch zu einer fallorientierten Herangehensweise, wie Studien in den Jahren nach den Organisationsreformen zeigten (Hielscher/Ochs 2009; Ludwig-Mayerhofer et al. 2007). Teilweise beschrieben Vermittlungsfachkräfte Strategien, neu entstandene administrative Vorschriften im Interesse des übergeordneten Organisationsziels – des Übergangs von Arbeitsuchenden in Beschäftigung – zu umgehen (Ludwig-Mayerhofer et al. 2007).

Prägend für das berufliche Handeln der Vermittlungsfachkräfte war weiterhin die Einführung eines kennzahlenbasierten Zielsteuerungssystems. Im kaskadenförmigen Steuerungssystem der BA werden in jährlichen Zielvereinbarungen zwischen der Zentrale der BA und den zehn Regionaldirektionen Leistungsziele festgelegt. Die Regionaldirektionen wiederum schließen ihrerseits mit den Agenturen ihres Bezirks Zielvereinbarungen ab (Kaltenborn et al. 2010: 51-62). Arbeitsagenturen, die unter vergleichbaren Arbeitsmarktbedingungen arbeiten, werden hinsichtlich ihrer Zielerreichung miteinander verglichen. Ein ausdifferenziertes Controlling stellt den einzelnen Arbeitsagenturen anhand einer Vielzahl von Kennziffern kontinuierlich Informationen über den Grad der Zielerreichung bereit.

Interviews mit Vermittlungsfachkräften lassen darauf schließen, dass diese einem Controlling als Dokumentationsstrategie durchaus zustimmen (Ludwig-Mayerhofer et al. 2007). Kennziffern wie die sogenannte „Integrationsquote“, die den Anteil der Arbeitsuchenden am gesamten „Kundenpotenzial“ angibt, der in einem definierten Zeitraum eine Erwerbsarbeit aufgenommen hat, werden grundsätzlich als „brauchbare Orientierungsgröße“ für die Wirkung der eigenen Arbeit beschrieben (Bender/Brandl 2017: 93). Ein Spannungsfeld erzeugen Kennziffern jedoch als Mittel der Leistungssteuerung – und damit der Verteilung von Anerkennung in der Organisation (Bender/Brandl 2017). Insbesondere müssen Vermittlungsfachkräfte durch den Einsatz von Kennziffern als Mittel der Leistungssteuerung in ihrem konkreten Arbeitshandeln widersprüchliche Anforderungen ausbalancieren, die sich aus den

an quantifizierten Erfolgsgrößen orientierten Zielvorgaben und einer gelungenen Dienstleistungsinteraktion, die sich an den Bedürfnissen der Arbeitsuchenden ausrichtet, ergeben (Sowa/Staples 2014; Freier 2016: 158ff.).

2.3 Zusätzliche Entscheidungsspielräume in einem Modellprojekt der Bundesagentur für Arbeit

Der hier dargestellten Untersuchung liegt ein Modellprojekt der BA zugrunde. Im Modellprojekt erhielten drei Agenturen für Arbeit den Auftrag, ihre Arbeitsprozesse einer kritischen Prüfung zu unterziehen, Ideen zur Weiterentwicklung ihrer Vermittlungsprozesse zu generieren und diese in der Praxis zu testen. Veränderungen sollten dabei unter aktiver Einbindung der Mitarbeiterschaft erarbeitet werden.

Das Modellprojekt bietet einen aufschlussreichen Kontext zur Untersuchung der Frage, wie Vermittlungsfachkräfte erweiterte Entscheidungsspielräume nutzen. Während der zweijährigen Projektlaufzeit (2015 bis 2016) waren die Arbeitsagenturen in Teilen vom administrativen Regelgefüge der BA ausgenommen: Sie konnten Vermittlung und Beratung abweichend von internen Weisungen der BA gestalten. Das Modellprojekt schuf auf diese Weise einen Handlungskorridor für erweiterte Entscheidungsspielräume. Die Wahrnehmung dieser Entscheidungsspielräume geschah im Zusammenspiel verschiedener Ebenen. In den meisten Fällen ging die Initiative für Veränderungen auf Vorschläge von Vermittlungsfachkräften zurück. Die agenturweite Umsetzung erfolgte anschließend typischerweise durch eine Entscheidung der Agenturleitung.

Die erweiterten Entscheidungsspielräume waren auf die Arbeits- und Ausbildungsvermittlung begrenzt; die Berufsberatung als angrenzender Aufgabenbereich wurde ausgenommen. Auch sollten grundlegende Strukturen des sogenannten „Kundenzentrums“ – das den Organisationsaufbau und die Ablaufprozesse definiert (siehe dazu Hielscher/Ochs 2009: 20-22) – und die Dienstleistungsfunktion des „Arbeitgeberservice“ – der die Zusammenführung von Arbeitsuchenden und offenen Stellen durch Angebote an Arbeitgebende unterstützt (siehe dazu Bähr/Marquardsen 2019) – erhalten bleiben. Die Arbeitsagenturen verblieben während der Projektlaufzeit im Zielsteuerungssystem der BA. Es wurden entsprechend der regulären Abläufe Ziele mit der zuständigen Regionaldirektion definiert und die Zielerreichung wurde bewertet.

Im Rahmen des Modellprojekts setzten die drei Arbeitsagenturen eine Vielzahl von Veränderungen um, die von einzelnen Verfahrensänderungen bis hin zu einer umfassenden Neugestaltung von Aufgabenzuschnitten der Vermittlungsfachkräfte reichten. Über diese einzelnen Veränderungen hinweg geht die im Folgenden dargestellte Analyse der Frage nach, welche Schwerpunkte Vermittlungsfachkräfte setzen, wenn sie über erweiterte Entscheidungsspielräume verfügen. Aus dem innerorganisationalen Diskurs über Themensetzungen und Erfahrungen mit den Neuerungen lassen sich ferner Rückschlüsse auf Uneindeutigkeiten, Schwierigkeiten und Ziel-

konflikte ziehen, mit denen Vermittlungsfachkräfte als *Street-Level Bureaucrats* beim Umgang mit Entscheidungsspielräumen konfrontiert sind. Dies ermöglicht Antworten auf die Frage, wie Entscheidungsspielräume genutzt werden und welche Gründe deren Nutzung entgehen können.

3 Datenbasis und Methode

Um zu analysieren, ob Veränderungen im Modellprojekt Wirkungen auf Agenturebene besaßen, wurden synthetische Agenturen (Abadie et al. 2010) aus nicht am Projekt beteiligten Agenturen gebildet (weitere Informationen zur Methode: siehe Freier et al. 2017: 59). Die Entwicklung verschiedener Indikatoren des Zielsteuerungssystems zwischen Modell- und Vergleichsagenturen wurde mittels eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes (Caliendo/Hujer 2005: 11ff.) analysiert (Freier et al. 2017: 61ff.). Aufschluss über den Umgang mit zusätzlichen Entscheidungsspielräumen ermöglichen allerdings weniger die hoch aggregierten Kennzahlen des Zielsteuerungssystems, sondern Interviews mit Fach- und Führungskräften sowie sieben Gruppendiskussionen mit Vermittlungsfachkräften, die in den drei am Modellprojekt teilnehmenden Arbeitsagenturen während der Projektlaufzeit geführt wurden. Die Gesprächspartnerinnen und -partner wählten wir aus seitens der Arbeitsagenturen bereitgestellten Listen (Fachkräfte) oder aufgrund ihrer Funktion im Modellprojekt (z. B. Projektleitung) aus. Die Auswahl orientierte sich am Ziel, ein möglichst breites Erfahrungsspektrum in der Arbeitsvermittlung abzubilden. Überwiegend rekrutierte sich der Teilnehmendenkreis aus Fachkräften der allgemeinen Beratung von Arbeitsuchenden. Einige Befragte betreuten spezielle Personengruppen, beispielsweise Arbeitsuchende, die im akademischen Bereich tätig waren, eine Rehabilitation durchlaufen oder bei der Arbeitsmarktintegration mit besonderen Hürden konfrontiert sind. Auch einige Vermittlungsfachkräfte des Arbeitgeber-services nahmen teil. Auf der Führungsebene wurden Team- und Bereichsleitungen sowie die Geschäftsführenden der Agenturen befragt. Weitere Interviews, die die hier dargestellte Auswertung rahmen, wurden in den für die Agenturen zuständigen Regionaldirektionen sowie der BA-Zentrale geführt (insgesamt 94 Interviews). Ergänzend führten wir 17 teilnehmende Beobachtungen von projektbezogenen Workshops (z. B. Kreativworkshops, themenbezogene Workshops), Besprechungsformaten sowie Beratungsgesprächen zwischen Fachkräften und Arbeitsuchenden durch.

Interviews und Gruppendiskussionen wurden leitfadengestützt geführt. Die Interviewführung ermöglichte narrative Passagen und eigene Relevanzsetzungen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner. Zugleich sicherte die Orientierung am Leitfaden, dass für die Untersuchung wichtige Themen erschlossen wurden. Dabei kamen neben Erfahrungen mit der Arbeitsvermittlung und dem Verständnis der eigenen Rolle in der Beratungssituation Vergleiche aktueller Entscheidungsspielräume im Modellprojekt mit denen im früheren Regulierungssetting zur Sprache.

Konkret befragten wir die Vermittlungsfachkräfte, welche Handlungsspielräume sie besitzen und inwiefern sich diese im Zuge der Projektteilnahme verändert haben.

Der überwiegende Teil der Interviews und Gruppendiskussionen wurde mit dem Einverständnis der Gesprächspartnerinnen und -partner aufgezeichnet und vollständig transkribiert. Das Material wurde zunächst softwaregestützt (MAXQDA) anhand induktiv und deduktiv entwickelter Kategorien codiert und inhaltsanalytisch ausgewertet (Mayring 2000). Dafür wurden Auswertungseinheiten breitangelegten Meta-Kategorien wie Projektimplementation, Vermittlung und Beratung, Rahmenbedingungen, Steuerung und Organisation sowie deren Subkategorien zugeordnet. Auf Basis dieser inhaltsanalytischen Erschließung des Materials verglichen wir Auswertungseinheiten innerhalb ausgewählter Subkategorien, die Textsequenzen zu Entscheidungsspielräumen generell sowie im Kontext des Modellprojekts beispielsweise auf Ebene der Organisation und der Fachkräfte beinhalteten.

Dem qualitativ-rekonstruktiven Paradigma folgten wir hingegen in der Feinanalyse von Auswertungseinheiten, die Aufschluss über zentrale Motive und Deutungen boten oder Brüche in den Erzählungen anzeigten. Zentrale Auswertungseinheiten wurden mit Blick auf latente Sinnstrukturen sequentiell interpretiert (Wernet 2009; Oevermann et al. 1979). Mittels Prinzipien der Grounded Theory (Glaser/Strauss 2005; Strauss/Corbin 1996) wie der Methode des minimalen und maximalen Vergleichs wurden fallübergreifende Handlungsmuster und relevante Kontextbedingungen identifiziert. Im Zuge der Generalisierung und Reduktion gelangten wir zu den im Folgenden angeführten Analyseergebnissen und Ankerbeispielen für Deutungen von Entscheidungsspielräumen und deren Nutzung in der Interaktion mit Arbeitsuchenden in der Arbeitsvermittlung. Zur Kontrolle der eigenen Vorannahmen dienten Reflexionen in Memos, die Rückkoppelung und Diskussion der Analyseergebnisse im heterogenen Projektteam sowie der Scientific Community mittels Vorträgen bei (inter-)nationalen wissenschaftlichen Konferenzen.

4 Wie Fachkräfte ihre erweiterten Entscheidungsspielräume nutzen

4.1 Umsetzung und Konflikte am Beispiel der Beratungszeit

Die Wahrnehmung individueller Entscheidungsspielräume im Modellprojekt wurde durch Entscheidungen auf der Ebene der einzelnen Agenturen für Arbeit geraht. Zum einen entschieden die Geschäftsführungen der drei beteiligten Agenturen über die Umsetzung der von den Beschäftigten entwickelten Veränderungsideen. Zum anderen verringerten die Agenturen eigeninitiativ Handlungsrestriktionen auf lokaler Ebene. So setzten sie beispielsweise im Zuge des Modellprojekts die sogenannten ermessenslenkenden Weisungen aus, die agenturintern als Leitfaden für den Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und damit verbundenen Ressourcen dienen. Ein weiteres Beispiel ist das Aussetzen des sogenannten Kundenkontaktdichtekonzepts, das Vorgaben über den Turnus von Beratungsgesprächen mit Arbeitsuchenden macht. Im Projektkontext konnten Vermittlungsfachkräfte selbst entschei-

den, in welchen Zeiträumen sie mit Arbeitsuchenden einen Termin für ein Beratungsgespräch vereinbaren. Mitunter wurden kurze Fragen telefonisch geklärt, statt die Arbeitsuchenden zum Gespräch einzubestellen und dafür andere Gespräche zeitintensiver gestaltet. Damit verbunden war, dass einige Agenturen die sogenannte Qualitätsvermittlungszeit nicht mehr als Prozesskennzahl erfassten. Die Kennzahl soll – korrekt erhoben – sicherstellen, dass Fachkräfte mindestens 60 Prozent ihrer Arbeitszeit für Beratungsgespräche nutzen.

Die Beratungszeit wurde von Fach- und Führungskräften häufig als Beispiel für neue Freiräume genannt, exemplarisch hier der Bericht einer Fachkraft:

„Früher gab es eine feste Vorgabe wie lang ein Erstgespräch, ein Folgegespräch zu sein hat und Abweichungen gab es dann einfach kaum oder gar nicht. Und mittlerweile ist es so, wenn man dann sagt aus dem und dem Grund kürzer oder länger oder wir warten ein bisschen oder machen ein Gespräch telefonisch, dann ist das mittlerweile möglich und auch gerne gesehen, weil es halt individuell ist. Anders als früher, wo es einfach Vorgaben gab, die nie infrage gestellt worden sind.“ (95, 35)¹

Das Zitat zeigt, dass die Prozessvorgaben – die auch als Sicherstellung einer formalen Gleichbehandlung von Arbeitsuchenden interpretiert werden können – von den Beschäftigten als Einschränkung ihres professionellen Anspruchs an die individuelle Beratungsarbeit erlebt werden. Diese und ähnliche Aussagen verweisen auf die Aktualität des Spannungsfeldes zwischen Standardisierung und einer fallorientierten Herangehensweise an die Vermittlung, das Studien im Nachgang der Organisationsreformen beschrieben (Hielscher/Ochs 2009; Ludwig-Mayerhofer et al. 2007). Die Veränderungen, die im Rahmen des Modellprojekts umgesetzt wurden und die Deutungen von Handlungsspielräumen legen den Schluss nahe, dass weiterhin zumindest Teile der Fachkräfte ein Potenzial in die Vermittlungsarbeit einbringen, „dem die beruflichen Anforderungen der vorgegebenen Routinen alleine nicht gerecht werden“ (Hielscher/Ochs 2009: 110). Vielmehr deuten diese auf eine berufliche Identität hin, die auf individuellen Kompetenzen und selbstständigen Arbeitsformen beruht, wie dies typisch für interaktive Dienstleistungsarbeit ist (Baethge 2011: 454).

Gerade bei der Terminierung der Beratungszeit wurde allerdings auch deutlich, dass nicht alle Fachkräfte von den früheren Vorgaben der Beratungszeit und dem -turnus abwichen. Einige Beschäftigte orientierten sich weiterhin an früheren Vorgaben. Dass nicht alle Fachkräfte entstandene Entscheidungsspielräume nutzen, kann zum einen die Folge unterschiedlicher Orientierungen und Deutungsmuster der Vermittlungsfachkräfte sein. Bereits vor den Organisationsreformen wurden Typologien des Verhaltens von Vermittlungsfachkräften diskutiert, die ein unterschiedliches Rollenverhalten der Fachkräfte widerspiegeln (siehe dazu Sell 2006: 45-47). Angelehnt an die Typologie von Eberwein und Tholen (1987) zeigte Sell in einer

1 Die Angaben beziehen sich auf die im Projektkontext vorgenommene Nummerierung der Interviews und die Absätze in der Software MAXQDA.

Befragung angehender Vermittlungsfachkräfte im Jahr 1999, dass der Typus „Berater“, der Arbeitsuchende in Fragen von Arbeit und Beruf berät und durch seine Beratung auf Aktivierung und Motivierung zielt, in der Selbsteinschätzung der angehenden Vermittlungsfachkräfte dominierte (41 Prozent beschrieben sich selbst als „Berater“). Demgegenüber charakterisierte sich nur eine Minderheit von rund 15 Prozent als „Bürokrat“. Der Typus des Bürokraten zeichnet sich dadurch aus, dass er sich auf die ihm vorgegebenen Regeln und Verfahrensweisen beruft und sich stärker an diesen als an der individuellen Situation der/des einzelnen Arbeitsuchenden ausrichtet² (Sell 2006: 46-47). Osiander und Steinke stellten in einer Befragung von Vermittlungsfachkräften aus dem Jahr 2009 – also nach den Organisationsreformen – deutliche Veränderungen im Selbstverständnis fest. Im Rechtskreis der Arbeitslosenversicherung gaben fast zwei Drittel (64 Prozent) der Befragten an, sich selbst als „Dienstleister für den Kunden“ zu sehen (was den Autoren zufolge dem Typus „Berater“ entspricht). Der Anteil derjenigen, die sich selbst als „Sachbearbeiter für das Sozialrecht“ – der Entsprechung zum „Bürokraten“ – beschreiben, ist mit 13 Prozent in etwa gleich geblieben (Osiander/Steinke 2011: 164-168).³ Es liegt nahe, dass der Typus des „Bürokraten“ zusätzliche Entscheidungsspielräume in geringerem Umfang nutzt. Wenngleich sich nur eine Minderheit der Vermittlungsfachkräfte selbst als Sachbearbeiterin oder Sachbearbeiter für das Sozialrecht charakterisiert, gibt es Anhaltspunkte dafür, dass Selbsteinschätzung und Verhalten gerade in diesem Punkt voneinander abweichen (vgl. dazu Sell 2006: 47).

Gründe für die Nicht-Nutzung vorhandener Entscheidungsspielräume können jedoch auch in Organisationsstrukturen liegen. Das oben aufgeführte Fachkraft-Zitat deutet dies an. Hier verweist die Fachkraft darauf, dass die Gesprächsdauer eher dann individuell gestaltet wird, wenn dieses Handeln sozial akzeptiert ist. Denn für sie ist nicht allein die organisationale Vorgabe bedeutsam („dann ist das mittlerweile möglich“), sondern dass ihr Handeln sozial erwünscht ist („auch gerne gesehen“). Die Aussage der Fachkraft legt die Deutung nahe, dass es hier vornehmlich um ein von ihren Vorgesetzten akzeptiertes Handeln geht. Dementsprechend könnte eine individuelle Beratung als informelle Vorgabe alte Regelungen ersetzen. Zugleich werden Konflikte in der Nutzung der Entscheidungsspielräume deutlich, da aus der individuellen Beratung keine im Controllingsystem abbildbare Qualitätsvermittlungszeit ersichtlich ist. Dem Wegfall zuvor über Kennzahlen kommunizierter Anerkennung – nicht nur gegenüber den Fachkräften, sondern innerhalb der

2 Rund 23 Prozent der 158 befragten angehenden Vermittlungsfachkräfte klassifizierten sich selbst als „Makler“ (dieser sieht seine Aufgabe vorrangig in der raschen und reibungslosen Zusammenführung Arbeitsuchender und offener Stellen), rund 21 Prozent ließen sich dem Typ „Sozialarbeiter“ zuordnen (der Hilfestellung und sozialen Fragen in der Beziehung zu Arbeitsuchenden einen hohen Stellenwert zuschreibt).

3 Die Rollen des „Maklers“ (8 Prozent) und des „Sozialarbeiters“ (12 Prozent) haben für die Befragten hingegen an Bedeutung verloren.

Organisation gegenüber Regionaldirektionen – wurde so auch mit Skepsis begegnet. Eine Führungskraft berichtet, dass Fachkräfte Beratungstermine im Kalender eintrugen und damit im Controlling dokumentierten, obwohl dies ausgesetzt wurde:

„Also da merkt man noch, dass die einzelnen Vermittlungsfachkräfte wirklich quasi für sich selber und natürlich auch für den Vorgesetzten, nehme ich an, einen gewissen Nachweis in Form von Buchung der Termine in der ATV [Allgemeine Terminverwaltung im Kalender – d.V.] haben möchten.“ (94, 59)

Dem Interesse an geringeren Dokumentationsaufwänden sowie individueller und eigenverantwortlicher Zeitplanung steht also auch die Einhaltung vormals kommunizierter Handlungsleitlinien gegenüber, an denen Fachkräfte sich „für sich selber und natürlich auch für den Vorgesetzten“ orientieren. Die frühere Dokumentation der Beratungszeit in der Agentur sowie deren bundesweit weiterhin stattfindende Erfassung verbleibt so für einige als Handlungsrichtschnur. Ähnliche Befunde ergaben auch Untersuchungen im Zusammenhang mit der Einführung des sogenannten Vermittlungsbudgets, bei dessen Verwendung sich Entscheidungen von Fachkräften stärker an vormals gültigen Maßstäben statt an neu entstandenen Freiräumen orientierten (Steinke et al. 2012). Dies legt den Schluss nahe, dass die Inanspruchnahme von Entscheidungsspielräumen auch an die glaubhafte Legitimität neuer Vorgehensweisen und den tatsächlichen Bedeutungsverlust früherer Vorgaben gebunden ist. Zudem geht mit Freiräumen die Anforderung einher, vor dem selbstständigen Treffen einer Entscheidung deren Akzeptanz durch Vorgesetzte zu antizipieren.

Überwiegend erklärten uns Gesprächspartnerinnen und -partner, dass sie die flexiblere Terminierung dazu nutzen, die eigene Arbeitszeit entsprechend der Beratungsanliegen zu planen: „Dass nicht jeder pauschal einen Termin bekommt und gleich viel Zeit erst mal eingeräumt bekommt, sondern einfach individuell da schon gesteuert wird“ (29, 117). Fachkräfte setzen ihren Entscheidungsspielraum also dann ein, wenn sie das Abweichen von einer standardisierten Beratung als erwünscht erachten.

4.2 Kooperation, Vertrauen und Individualität als Grundwerte der Beratung

Im Modellprojekt hinterfragten Fachkräfte ihre Arbeit. In zahlreichen Workshops und agenturweiten Veranstaltungen diskutierten die Teilnehmenden, wie die Arbeitsvermittlung weiterentwickelt werden kann, um sich für die Beschäftigten wie auch die Arbeitsuchenden und Arbeitgebende zu verbessern. Dabei beleuchteten die Beschäftigten etwa, wie Vermittlung und Beratung für Adressatinnen und Adressaten einen Nutzen stiften können und wie ihre Kinder zukünftig Arbeitsvermittlung erfahren sollten. Neben der konkreten Umsetzung von Neuerungen, wurden im

Zuge dieses Innovationsprozesses also auch Orientierungen, Ziele und Rollen reflektiert.

In der Umsetzung aktivierender Sozialpolitik müssen Vermittlungsfachkräfte verschiedenen Rollenerwartungen gerecht werden. Insbesondere müssen sie fördernde und fordernde Elemente der Aktivierungspolitik kombinieren, beispielsweise, wenn sie mit Arbeitsuchenden Schritte der Arbeitsvermittlung entwickeln und diese bei Nichteinhaltung sanktionieren (Sainsbury 2008; Tabin/Perriard 2016). Indem sie ihre Entscheidungsspielräume nutzen, gewichten sie die Arbeitsvermittlung eher kontrollierend oder unterstützend.

Die Analyse unseres empirischen Materials deutet darauf hin, dass Vermittlungsfachkräfte erweiterte Entscheidungsspielräume überwiegend nutzen, um kontrollierende Elemente zu reduzieren und unterstützende Elemente in den Vordergrund zu rücken. Mit Blick auf ein gutes Auftreten beim Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin werden etwa Leistungen des Vermittlungsbudgets – einer Ermessensleistung der aktiven Arbeitsförderung zur Förderung der Anbahnung oder Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung (§ 44 SGB III) – nach Aussetzen der entsprechenden ermessenslenkenden Weisung durch die Arbeitsagentur freier und aktiver angeboten:

„Wenn ich den Leuten den Druck nehme, dass sie nicht unbedingt die Fahrtkosten im ersten halben Jahr selber zahlen müssen, dass es nicht an der Windelpauschale für den Kindergarten hängen muss, warum sie den Job nicht kriegen (...), das motiviert dann auch Leute, die sich vielleicht dann mit einem anderen Auftreten beim Arbeitgeber präsentieren. Und vorher eine längere Anlaufzeit gebraucht hätten, wenn man sie klassisch behandelt hätte.“ (29, 198)

Die hier zitierte Fachkraft nutzt das Vermittlungsbudget, um die Arbeitsaufnahme mit zusätzlichen Leistungen zu erleichtern. Solche Möglichkeiten, den Druck zu nehmen, können im Zusammenhang mit der Einschätzung des Gegenübers stehen. Grundsätzlich bieten Entscheidungsspielräume immer ein Einfallstor für „Ambiguitäten und Varianzen in der Umsetzungspraxis“ (Fehmel 2017: 572). Dies betrifft nicht nur formal gewährte Entscheidungsspielräume. Auch bei der Verhängung von Sanktionen zeigen sich Selektionseffekte: Personen mit geringer formaler Bildung werden häufiger sanktioniert als Personen mit höherer formaler Bildung (Zahradnik et al. 2016).

Auch aus unseren Analysen geht hervor, dass Vermittlungsfachkräfte Differenzierungen vornehmen. Erweiterte Entscheidungsspielräume werden demzufolge in erster Linie für als motiviert und engagiert geltende Arbeitsuchende eingesetzt. Hingegen sei es wichtig, bei Personen, deren Motivation als gering eingeschätzt wird, „die Zügel enger“ (82, 149) zu halten. Dann werden Freiräume tendenziell weniger genutzt und im Gespräch auf Grenzen des Entscheidungsspielraums Bezug genommen, etwa in dem Sinne: „Schau mal, das sagt der Gesetzgeber. Ja, da bin ich mit meinem Ermessen am Ende.“ (42, 47) In Folge dessen sind Regelungen ein gewünschtes Mittel, um strikter und verbindlicher mit manchen Arbeitsuchenden

zu kommunizieren. Vermeintliche oder tatsächliche Restriktionen der Entscheidungsspielräume stehen dann im Dienste der Kontrolle, wohingegen das Ausreizen der Entscheidungsspielräume für eine unterstützende Beratung und Hilfestellung steht.

Insgesamt verweisen die Neuerungen und der die Implementation begleitende Diskurs auf eine Betonung des auf Beratung und Unterstützung zielenden Dienstleistungsauftrags anstelle des Ordnungs- und Kontrollauftrags. Vorschläge von Fachkräften aufgreifend überließen die Arbeitsagenturen Fachkräften die Entscheidung darüber, ob sie in den ersten drei Monaten eine Eingliederungsvereinbarung mit Personen abschließen, die als arbeitsmarktnah eingeschätzt werden. Diese Regelung, die den individuellen Entscheidungsspielraum der Fachkräfte erweiterte, wurde noch während der Projektlaufzeit auch in der Gesamtorganisation der BA umgesetzt.⁴ In einer im Folgejahr durchgeführten Befragung beurteilte ein Großteil der Vermittlungsfachkräfte den neugeschaffenen Ermessensspielraum als hilfreich für die Beratung und Vermittlung. Etwa zwei Drittel der Befragten bewerteten die Beziehung zu Arbeitsuchenden als vertrauensvoller, wenn die Eingliederungsvereinbarung nicht sofort abgeschlossen wird (Hofmann et al. 2017).

Auch im Modellprojekt, das die in der Gesamtorganisation umgesetzte Veränderung vorwegnahm, verbinden Vermittlungsfachkräfte mit dem Entscheidungsspielraum über den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung nicht allein eine Entlastung von Verwaltungsroutinen. Teilnehmende einer Gruppendiskussion verweisen auf eine veränderte Beziehungsqualität, ein „miteinander arbeiten“, „gegenseitig aufeinander eingehen“ und:

Fachkraft 5: Das ist auch Augenhöhe, das Vertrauen einfach

Fachkraft2: Es macht mehr Spaß einfach auch.

Fachkraft5: Ja, also ich denk dem Gegenüber also beiden, gell? Das ist ein anderes Arbeiten.

Fachkraft4: [Man fühlt sich anders

Fachkraft5: [Weil in der Eingliederungsvereinbarung, die gesetzlich geregelt ist, da kann man auch Druck ausüben ne? Und wir sind, die Zeiten kenn ich auch nicht wo Stempelamt war, ne? Doch, doch Laufzettel, Sozialamt, doch ja. Aber Nummer ziehen und solche Sachen und hohoho, und Sanktionen und das ist einfach ein vertrauterer Verhältnis. (95, 258-262)

Hier grenzen sich die Fachkräfte von einem früheren Bild – dem „Sozialamt“ oder veraltetet erscheinenden „Stempelamt“ – ab, in dem Druck ausgeübt wurde. Einer früheren Verwaltungslogik werden in der Gegenwart Beratung und Vertrauen als Fundament einer Zusammenarbeit entgegengesetzt. Die Eingliederungsvereinbarung weglassen zu können, verbindet die Fachkraft mit einer kooperativen und vertrauensvollen Beziehung. Denn wenn die Eingliederungsvereinbarung nicht abgeschlossen wird, gibt die Fachkraft den Arbeitsuchenden einen Vertrauensvorschuss:

⁴ Eine Studie ermittelte die größte Wirkung der Eingliederungsvereinbarung auf die Beschäftigungschancen bei Männern mit Förderbedarf, dagegen keine Wirkungen bei Männern mit besonders guten und schlechten Arbeitsmarktchancen sowie bei Frauen (van den Berg et al. 2016).

Möglichkeiten bei ausbleibenden Bewerbungsaktivitäten zu sanktionieren werden gemindert⁵. Die Fachkraft muss jedoch gegenüber der Arbeitsagentur nachweisen können, dass sie eine Vermittlungsstrategie verfolgt und von ihr werden Arbeitsmarktintegrationen erwartet. Da auch die Fachkraft von den Arbeitsuchenden abhängig ist, um ihre Erfolge in der Organisation darzustellen, sind Kooperation und Vertrauen bedeutende Strategien für die Arbeitsvermittlung (vgl. Senghaas et al. 2019).

Ebenso wie der Verzicht auf die Eingliederungsvereinbarung zielten auch andere der von Fachkräften initiierten Veränderungen darauf ab, unmittelbare, beratende und als weniger bürokratisch empfundene Kommunikationsformen mit Arbeitsuchenden einzusetzen. So wurden beispielsweise vormals standardisiert ausgegebene Informationen in Formularen, Anschreiben oder Beratungsgesprächen auf ihre Relevanz und Verständlichkeit hin überprüft und vereinfacht. Die am individuellen Fall ansetzende Beratung verbinden Fachkräfte mit einer Stärkung des Dienstleistungsgedankens, wie folgender Auszug aus einer Gruppendiskussion zwischen Fachkräften verdeutlicht:

Fachkraft 1: Also ich find, dass es individueller ist. Man kann, ohne jetzt zu sagen: „Ich muss jetzt einen bestimmten Weg gehen“, einfach für den Menschen, der vor einem sitzt, versuchen das Beste draus zu machen. Und das ist ja auch meines Erachtens Sinn und Zweck von einem Arbeitsamt. Also der Dienstleistungsgedanke hat einfach viel mehr Gewicht. (...)

Interviewerin: Wie sehen Sie das?

Fachkraft 4: Ähnlich. Also ich finde auch, man kann viel individueller auf die Leute eingehen, die vor einem sitzen. Man hat nicht mehr wie früher die Vorgaben, wenn die und die Situation ist, dann machen wir das, sondern man kann wirklich gucken was passt individuell. Was passt zu dem Mensch, wie du gesagt hast, der vor dir sitzt, und das empfinde ich als sehr angenehm. Ich bin jetzt zehn Jahre dabei und das hatte ich vorher noch nie, und finde das wirklich extrem positiv als Entwicklung für uns. (95, 31-33)

In dem hier wiedergegebenen Auszug, der beispielhaft für ähnliche Textsequenzen steht, beschreibt die zitierte Fachkraft Vermittlung und Beratung außerhalb des Modellprojekts als Routineaufgabe entlang von Vorgaben und Entscheidungsregeln. Die im Projektrahmen initiierten Neuerungen, wie die Entscheidung zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung und zu einzelfallorientierter Häufigkeit und Dauer von Beratungsgesprächen, werden hingegen als „individueller“ und am Menschen, „der vor dir sitzt“, orientiert dargestellt. Gerahmt wurde dieser Fokus auf eine am individuellen Fall ansetzende Beratung durch ein spezifisches lokales Handlungssetting: Durch ihre Entscheidung, Veränderungen wie eine leichte Sprache in Formularen und den Verzicht auf die Eingliederungsvereinbarung umzusetzen, schufen die beteiligten Arbeitsagenturen Rahmenbedingungen, um die Individualisierung der Beratung zu befördern.

5 Gleichwohl können Fachkräfte auch ohne Eingliederungsvereinbarung Arbeitsuchende im Beratungsgespräch disziplinieren und Sanktionen androhen (Freier 2021).

Mit der Individualisierung der Beratung verbinden die Fachkräfte den „Dienstleistungsgedanken“. Sie verweisen auf den Menschen, „der vor dir sitzt“, und damit auf die interaktive Arbeit mit den Adressatinnen und Adressaten von Vermittlung und Beratung. Die Aussagen der Fachkräfte demonstrieren – zumindest auf der sprachlichen Ebene – einen Respekt gegenüber dem Eigensinn und den Bedarfen der Arbeitsuchenden. Die Adressatinnen und Adressaten werden insofern als struktureller Bestandteil von Dienstleistungsbeziehungen anerkannt. Inwiefern diese allerdings auch als Ko-Produzentinnen und Ko-Produzenten der Dienstleistung angesehen werden, die das Leistungsversprechen Vermittlung und Beratung in der Interaktion erst zu einer Dienstleistung werden lassen, bleibt hier wie in anderen Textsequenzen offen. Auch werden in diesem Zusammenhang die faktischen Asymmetrien zwischen Fachkräften und Arbeitsuchenden nicht reflektiert, die struktureller Bestandteil der Dienstleistungsbeziehungen in der öffentlichen Arbeitsverwaltung sind (Bieback 2009; Hielscher/Ochs 2012; Sowa 2014).

Dass Vermittlungsfachkräfte die ihnen zugestanden Entscheidungsspielräume nutzen, um den Dienstleistungsauftrag der öffentlichen Arbeitsverwaltung zu priorisieren, schließt an Befunde früherer Studien an, denen zufolge die Dienstleistungsorientierung im professionellen Selbstverständnis von Vermittlungsfachkräften eine wichtige Rolle spielt (Osiander/Steinke 2011) und viele Vermittlungsfachkräfte trotz des Standardisierungsdrucks eine Individualbedarfsorientierung in Beratungsgesprächen erkennen lassen (Hielscher/Ochs 2012). Die von uns befragten Fachkräfte gehen jedoch nicht nur auf ihr eigenes Rollenverständnis und die Beratungssituation ein, sondern beziehen sich auch auf das „Image“ der Arbeitsagentur. So führen die weiter oben zitierten Fachkräfte in der Gruppendiskussion weiter aus:

„Und automatisch ist auch das, wie nennt man es so schön, Employer Branding, also unser Ruf nach draußen, viel, viel besser geworden. (...) Man geht eher auf die Probleme vom Bewerber oder vom Arbeitgeber ein und das spricht sich rum. (...) Oder wie soll man sagen, dass man einen anderen Eindruck hat vom Arbeitsamt wie es so war, so ‚oh Gott‘ und jetzt, jetzt sagt man, wie du gesagt hast, ja es ist ja eigentlich ganz anders, das sind ja nette Leute“ (95, 31).

Die Fachkräfte beziehen sich also nicht allein auf die Dienstleistung für Arbeitssuchende oder Arbeitgebende, sondern sie orientierten sich auch am Ziel, ein neues „Employer Branding“ zu befördern. Dieses zeichnet sich nicht nur durch eine personalisierte Dienstleistung aus, sondern schließt auch eine affektive Komponente ein – sich selbst als „nette Leute“ zu positionieren.⁶ Hier spiegelt sich die Verinnerlichung eines neuen Verständnisses zwischen öffentlicher Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern wider (Englert/Sondermann 2013). Zugänglichkeit, Aufgeschlossenheit und der Verzicht auf Förmlichkeit – den Bürgerinnen und Bürgern die

6 Welche Form der Bindung an die Organisation und welches idealtypische Selbst- und Fremdbild der Fachkräfte damit verbunden sein kann, zeigt die Rekonstruktion der Aktivfachkraft, die kreativ und selbstinitiativ zum Wohle der Organisation wie der Aktivgesellschaft arbeitet (Freier et al. 2016).

Interaktion mit der Verwaltung angenehmer zu gestalten – werden dabei zu neuen Anforderungen an die Beschäftigten.

4.3 Nachhaltige Vermittlung vor dem Hintergrund eines sich wandelnden Arbeitsmarktes

Neben dem Verzicht auf die Eingliederungsvereinbarung und den am individuellen Bedarf ansetzenden Terminvergaben und Beratungsformaten nutzten Vermittlungsfachkräfte in den drei am Modellprojekt beteiligten Agenturen die erweiterten Entscheidungsspielräume, um das Wissen der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte miteinander zu verschränken.

Grundsätzlich arbeiten seit den Organisationsreformen arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierte Vermittlungsaufgabenteile. Vermittlungsfachkräfte betreuen daher in der Regel entweder Arbeitsuchende oder Arbeitgebende, aber nicht beide Personengruppen gleichzeitig. Ein IT-basiertes „Matching-Verfahren“, das Kompetenzen der Arbeitsuchenden und Anforderungen offener Stellen zusammenführt, stellt die zentrale Schnittstelle dar. Formen des formellen und informellen Austauschs zwischen arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräften dienen in der Praxis dazu, den Informationsfluss aufrechtzuerhalten und wechselseitige Informationsdefizite zu verringern (Bähr/Marquardsen 2019: 14).

Verfahren und Strukturen der Koordination zwischen arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierter Vermittlung werden in der BA immer wieder diskutiert. In einem anderen Projektzusammenhang stärkten Agenturen informelle Kommunikationsstrukturen zum unmittelbaren und persönlichen Austausch zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung, um auch mit seltenen Qualifikationsanforderungen und ungewöhnlichen Biographien umgehen zu können (Theuer/Sowa 2014: 223).

Die Grenzen des „elektronischen Matchings“ bildeten auch in unseren Interviews und Gruppendiskussionen einen wichtigen Bezugspunkt. Im Modellprojekt erprobten die Agenturen teamweise Kooperationsformen oder die Betreuung beider Arbeitsmarktseiten durch eine Vermittlungsfachkraft, um durch eine bessere Kenntnis von Arbeitgebenden, offenen Stellen und Arbeitsuchenden die Passgenauigkeit von Vermittlungsvorschlägen zu erhöhen. Die IT-gestützte Vermittlung und eigenverantwortliche Bewerbung der Arbeitsuchenden werden im Modellprojekt durch intensivierte personengebundene Vermittlungen flankiert. In der Arbeitsvermittlung wurden Außendienste als zusätzliches Angebot der Arbeitgeberbetreuung verstärkt genutzt, mit Arbeitsuchenden gemeinsam Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber aufgesucht oder im Rahmen von Informationsveranstaltungen in der Agentur kurze Bewerbungsgespräche initiiert. Ein Aspekt bei solchen Informationsveranstaltungen war es, bereits vor Beginn eines potenziellen Vorstellungsgesprächs Transparenz zu auch herausfordernden Arbeitsbedingungen respektive nicht umfänglich passenden oder weniger erfahrenen Profilen von Bewerberinnen und Bewerbern herbeizufüh-

ren und damit eine langfristige Beschäftigung zu initiieren. Arbeitsmarktfremere Arbeitsuchende wurden insbesondere über persönliche Empfehlung an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber vermittelt. Mit einer individuellen Beratung, die sich an der Passung von Arbeitsuchenden und Stellen ausrichtet, verbanden Vermittlungsfachkräfte das Ziel einer möglichst dauerhaften Arbeitsmarktintegration, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

„Also der Kunde steht einmal im Vordergrund, auch unser Metaziel, wir wollen Menschen in Arbeit bringen und Arbeitgeber und Bewerber zusammenführen und nachhaltig integrieren (...) Und das zu erreichen, ja in Einfachheit, wenn es möglich ist und mit so wenig Aufwand wie möglich, und eben auch individuell. Das sind so die Ziele, die man verfolgt und über [das Modellprojekt] hat man einfach mehr Möglichkeiten“ (85, 173).

Folgt man der Annahme, dass Systeme der Leistungs- und Ergebnisbewertung die Verteilung organisationaler Anerkennung steuern und es für Vermittlungsfachkräfte vorteilhaft ist, ihre Entscheidungsspielräume an den durch diese Systeme priorisierten Zielen auszurichten (Brodtkin 2011), ist das Ziel einer nachhaltigen Integration eine wenig wahrscheinliche Handlungsleitlinie. Zwar wird auch die Nachhaltigkeit von Integrationen in den Arbeitsmarkt im Zielsystem der BA gemessen. Hier wird eine nachhaltige Integration als ein Beschäftigungsverhältnis definiert, das mindestens sechs Monate andauert. Fachkräfte problematisieren jedoch, dass auf Nachhaltigkeit gerichtete Vermittlungsarbeit insgesamt zeitaufwändiger sei. So würden bei der Fokussierung auf eine nachhaltige Entwicklung beispielsweise passgenauere, in der Summe aber weniger Vermittlungsvorschläge ausgegeben. Über Vermittlungsvorschläge werden jedoch im Controlling Vermittlungsaktivitäten quantifiziert. Dabei wird eine erfolgreich besetzte Stelle nur dann verbucht, wenn vorab ein Vermittlungsvorschlag ausgestellt wurde. Unter anderem aus diesem Grund führte die Konzentration auf passgenauere Vermittlungsvorschläge laut Fachkräften zu schlechteren Ergebnissen der eigenen Zielerreichung im Vergleich mit anderen Teams (88, 114, 115). Ein weiteres Beispiel für den Zielkonflikt ist, dass hohe Nachfrage bei Unternehmen in der Arbeitnehmerüberlassung/Leiharbeit und im Bereich der Saisonarbeit zu hohen Integrationsquoten führen kann, wenn Personen nach kürzeren befristeten Beschäftigungen wieder neu vermittelt (und als solche gezählt) werden.

Nichtsdestotrotz ist die Ausrichtung der Vermittlungsarbeit auf eine nachhaltige Integration eine wichtige Strategie im beruflichen Selbstverständnis von Vermittlungsfachkräften. In einer Befragung aus dem Jahr 2009 benannte eine Mehrheit der Vermittlungsfachkräfte im Rechtskreis der Arbeitslosenversicherung eine nachhaltige Integration gegenüber einer schnellen Integration und einer Stabilisierung der persönlichen Situation als wichtigste Zielsetzung (Boockmann et al. 2013: 77). Arbeitsuchende, die von Vermittlungsfachkräften mit einer Fokussierung auf eine schnelle Integration betreut wurden, waren allerdings mittelfristig signifikant häufiger sozialversicherungspflichtig beschäftigt als Arbeitsuchende, die von Vermitt-

lungsfachkräften mit einer anderen Zielsetzung (nachhaltige Integration, Stabilisierung der persönlichen Situation) betreut wurden (Boockmann et al. 2013: 119ff.).

Gemäß unserer Befragten richten sich Vermittlungsentscheidungen auf die Güte einer langfristigen Stellenbesetzung, selbst wenn eine kurzfristige Beschäftigung die Integrationsquote stärker beeinflussen kann (z. B. 95, 277). Eine nachhaltige Arbeitsvermittlung wird als Teil der professionellen Nutzung von Entscheidungsspielräumen beschrieben. Während die Befragungsdaten aus dem Jahr 2009 keine Schlüsse über das tatsächliche Handeln der Vermittlungsfachkräfte zulassen, hatte die Orientierung an Nachhaltigkeit in unserer Studie konkrete Folgen für die Ausgestaltung von Vermittlung und Beratung. Für die von uns befragten Vermittlungsfachkräfte stellten Systeme der Leistungs- und Ergebnisbewertung demnach zwar eine Richtschnur für ihr berufliches Handeln dar. Darüber hinaus bestimmen jedoch aus dem professionellen Selbstverständnis resultierende Ansprüche das Handeln der Vermittlungsfachkräfte. Diese nutzten die im Modellprojekt eröffneten Entscheidungsspielräume, um eine nachhaltige Integration zu priorisieren. Diese Tendenz zeigt auch die quantitative Wirkungsanalyse (vgl. Abschnitt 3), der zufolge die drei Agenturen annähernd gleich gute bis bessere Werte bei den nachhaltigen Integrationen sowie bei den kumulierten Beschäftigungsdauern als die synthetischen Vergleichsagenturen aufweisen, wenngleich keine maßgeblichen Effekte zu erkennen sind (Freier et al. 2017: 63).

Geraht wurde diese Priorisierung von der insgesamt günstigen Arbeitsmarktentwicklung während der Durchführung des Modellprojekts in den Jahren 2015 und 2016, die sich in sinkenden Arbeitslosenzahlen, einem hohen Arbeitsvolumen und einem hohen Anteil erwerbstätiger Menschen an der Bevölkerung äußerte. Bei Stellenbesetzungen zeigten sich Betriebe zunehmend kompromissbereit hinsichtlich der geforderten Qualifikationen, der Berufserfahrung sowie bei zusätzlich nachgefragten Fertigkeiten im Niedriglohnbereich (Gürtzgen et al. 2016). Fachkräfte im Modellprojekt berichten, dass durch wahrgenommene Besetzungsschwierigkeiten Unternehmen stärker den Kontakt mit den Agenturen suchen: „Und für viele sind wir einfach auch so der Notnagel.“ (arbeitgeberorientierte Fachkraft 40, 82)

4.4 Grenzen von Entscheidungsspielräumen

Unser Datenmaterial gibt nicht nur Aufschluss über die Frage, welche Prioritäten Vermittlungsfachkräfte setzen, wenn sie erweiterte Entscheidungsspielräume erhalten. Vielmehr werden im Zusammenhang mit Entscheidungsspielräumen auch die Grenzen des eigenen Handelns thematisiert. Im folgenden Zitat bringt eine Fachkraft prägnant zum Ausdruck, dass gesetzliche und organisationale Vorgaben Entscheidungsspielräume von Vermittlungsfachkräften strukturieren:

„man weiß was eigentlich vorgegeben ist und, und das Thema Zahlen und, weil wir sind hier auch keine freischaffenden Künstler, (...) wir kommen hierher um unser Geld zu verdienen, wir haben

einen Auftrag und wir haben eine Person gegenüberstehen. Und wenn man versucht, dass man jedem gerecht wird und wenn man klare Vorgaben hat oder sich am Gesetz entlanghangeln muss“ (95, 40).

In dieser Sequenz werden die unterschiedlichen Anforderungen an die Fachkräfte deutlich, die in der Beratungssituation gegenüber den Arbeitsuchenden ihre Organisation wie auch den Gesetzgeber vertreten, jedoch in gewissem Maße auch das Interesse der Arbeitsuchenden zu verwirklichen suchen. Hinzu kommen eigene Interessen – wie das Verfolgen einer beruflichen Karriere, die Verwirklichung eigener Leistungsansprüche im Beruf, aber auch die Anpassung an die organisationale Vorgabe, Zahlen zu erfüllen. Fachkräfte verorten Barrieren für Entscheidungsspielräume in hohem Maße in Anforderungen der Zielerreichung (z. B. 29, 191-194; 95, 537-539) sowie der IT-Anwendungen im Vermittlungsprozess (z. B. 25, 41-42). Dabei verweisen Fachkräfte selbst auf die Gefahr, dass situative Bedürfnisse der individuellen Arbeitsuchenden vor dem Hintergrund einer Orientierung an Zielvorgaben in den Hintergrund rücken (Sowa/Staples 2014) und im Controllingsystem nicht abbildbare Integrationsschritte als blinde Flecken keine (organisationale) Anerkennung erfahren (Bender/Brandl 2017).

Grenzen der oben beschriebenen Nutzung von Entscheidungsspielräumen wurden so insbesondere deutlich, wenn erwartete Erfolge nicht in den Zahlen abbildbar waren. Dies zeigte sich besonders an der Strategie, Arbeitsuchenden wenige passgenaue Stellenausschreibungen zur Bewerbung anstatt einer hohen Anzahl an Vermittlungsvorschlägen mitzugeben. Als die Kennzahl der erfolgreich besetzten Stellen sank, wurde die Strategie revidiert. Folgende Fachkraftaussage illustriert den Zielkonflikt zwischen der Abbildbarkeit von Erfolgen in der Arbeitsvermittlung und dem professionell als notwendig erachteten Entscheidungsspielräumen: „Weil wenn ich immer meine Zahlen bringen muss, dann muss ich bei einer gewissen Forderung dann auch die Priorität so setzen (...) Und schon hab ich wieder weniger Spielraum, weniger Zeit, weniger Effekt dadurch und mehr starre Vorgaben im Kopf.“ (29, 191)

5 Fazit: Nachhaltige Arbeitsvermittlung im Fokus der Fachkräfte

Arbeitsvermittlung findet im Spannungsfeld eines Dienstleistungs- und eines Kontrollauftrags statt: Die öffentliche Arbeitsverwaltung soll sowohl Markttransparenz und Marktausgleich durch Vermittlung herstellen und die individuelle Beschäftigungsfähigkeit fördern als auch Kontroll- und Sanktionsfunktionen übernehmen. Bei der Umsetzung ihrer gesetzlich definierten Aufgaben wenden Vermittlungsfachkräfte abstrakte sozialpolitische und organisationale Regelungen auf den Einzelfall an (Lipsky 2010). Die Art und Weise, wie sie dabei formale und informelle Entscheidungsspielräume nutzen, prägt die Ausgestaltung von Wohlfahrtsstaatlichkeit in der Praxis.

Dieser Beitrag ging der Frage nach, wie Vermittlungsfachkräfte in Arbeitsagenturen zusätzliche Entscheidungsspielräume nutzen, die ihnen im Rahmen eines Modell-

projekts der BA gewährt wurden. Die Analyse von Interviews und Gruppendiskussionen zeigte, dass viele Vermittlungsfachkräfte Entscheidungsspielräume insbesondere dann nutzen, wenn das Handeln in der Organisation als sozial akzeptiert gilt und den Organisationszielen entspricht.

Grundsätzlich bergen Entscheidungsspielräume immer das Risiko, dass nicht alle Bürgerinnen und Bürger dieselben Leistungen erhalten. Abhängig von deren Verbalisierungsfähigkeit, ihrer sozialen Position (Ludwig-Mayerhofer et al. 2014) oder von unterschiedlichen Berufsperspektiven können Fachkräfte Differenzierungen zwischen Arbeitsuchenden vornehmen. So befürworten Vermittlungsfachkräfte Sanktionen beispielsweise insbesondere für Arbeitsuchende, die sie als unmotiviert einschätzen (Hasenfeld 2009: 408). In unserem Material zeigt sich in agenturweiten Veränderungen, wie einer fallorientierten Entscheidung über den Einsatz der Eingliederungsvereinbarung oder bei der aktiveren Nutzung des Vermittlungsbudgets auf Fachkräfebene eine klare Tendenz, Entscheidungsspielräume zu nutzen, um Individualität und Vertrauen in der Beziehung zwischen Arbeitsuchenden und den Fachkräften zu befördern. Vermittlungsfachkräfte verstehen sich nicht allein als Beschäftigte einer rechtsanwendenden Organisation, sondern identifizieren sich mit einer fallorientierten Herangehensweise an die Beratung und Vermittlung.

Die im Modellprojekt umgesetzten Veränderungen stellen eine partielle Abkehr von Standardisierungstendenzen früherer Organisationsreformen dar. Sie können als Ausdruck eines beruflichen Selbstverständnisses interpretiert werden, das die Beratung in Fragen von Arbeit und Beruf in den Vordergrund rückt. In diesem Punkt schließen unsere Befunde an Studien zum Rollenverständnis von Vermittlungsfachkräften (Sell 2006, Osiander/Steinke 2011) und zu Dienstleistungsprozessen in der Arbeitsverwaltung (Hielscher/Ochs 2009) an. Im vorgestellten Kontext haben Agenturen und Fachkräfte sich jedoch darüber hinaus in einem Innovationsprozess aktiv damit auseinandergesetzt, wie sie die Beratung und Vermittlung zukünftig gestalten möchten. Hier reflektierten sie Haltungen und Rollen und wurden in ihrer Beratungskompetenz geschult. Die von Vermittlungsfachkräften als Fokussierung des „Dienstleistungsgedankens“ beschriebene, am individuellen Bedarf ansetzende Beratung beinhaltet dabei auch die Dimension der Responsivität und Bürger-nähe. Zugänglichkeit, Aufgeschlossenheit und der Verzicht auf Förmlichkeit sollen die Interaktion mit der Verwaltung für Bürgerinnen und Bürger angenehm gestalten (Englert/Sondermann 2013).

Ein weiterer Befund der Analyse ist, dass sich wandelnde Organisationsnormen, die Erweiterung von Entscheidungsspielräumen der Fachkräfte sowie Besetzungsschwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt die Ausrichtung auf eine passgenauere und langfristiger wirksame – von den Fachkräften als „nachhaltig“ bezeichnete – Arbeitsvermittlung befördern. Die Nachhaltigkeit von Vermittlungen ist zwar Teil des Steuerungssystems der BA und damit prinzipiell Gegenstand organisationaler Anerkennung. Sie wird jedoch nachrangig gegenüber der Integrationsquote

behandelt. Zudem lassen sich die auf nachhaltige Vermittlung zielenden Aktivitäten häufig nicht im Controlling abbilden. Trotz dieser Rahmenbedingungen nutzten Fachkräfte im Modellprojekt einen Raum für professionell begründete Entscheidungen mit Blick auf eine langfristige und nachhaltige Vermittlung. Auch in anderen Beratungskontexten setzten sich die Beschäftigten über den Kennzahlendruck hinweg, wenn inhaltliche Arbeitsansprüche berührt werden, obwohl Prinzipien der Leistungssteuerung bei den Beschäftigten zu einer höheren Sorge um die Kennzahlenverwirklichung führen (Nies 2019: 17ff.). Das legt den Schluss nahe, dass Fachkräfte organisationale Regeln dort im Sinne nachhaltiger Integrationen und in sozialer Verantwortung gegenüber den Adressatinnen und Adressaten auslegen können, wo Nachhaltigkeit sozial anerkannt ist. Gleichwohl bleibt das Spannungsverhältnis zwischen professionellem Selbstverständnis und der Steuerung über Kennzahlen und beschränkt abbildbaren Integrationsschritten (Bender/Brandl 2017; Brodtkin 2015; Sondermann et al. 2014; Sowa/Staples 2014; Freier 2016) weiterhin bestehen.

Insgesamt wurden im Modellprojekt fördernde und auf Kooperation basierende Anteile der grundsätzlich aus fördernden und fordernden Anteilen bestehenden aktivierenden Sozialpolitik (Dingeldey 2007; Lessenich 2008) gestärkt. Dieser Befund ist wichtig mit Blick auf die Einflussmöglichkeiten von Fachkräften auf die praktische Umsetzung von Sozialpolitik. Innerhalb der letzten Jahre hat am Arbeitsmarkt die Lohnspreizung zugenommen und der Niedriglohnsektor ist gewachsen. Zudem haben die Unterschiedlichkeit und Vielfalt von Erwerbsformen zugenommen (Eichhorst et al. 2017: 26-36). Dabei entstanden am Arbeitsmarkt tendenziell Segmente mit chancenreichen und mit risikoreichen Qualifikations- und Berufsgruppen. Den Niedriglohnsektor zu verlassen und eine stabile Erwerbsform zu erreichen, ist insbesondere für Personen mit geringer Qualifikation, in Leiharbeit oder mit Minijobs schwierig, die häufig Tätigkeiten ausüben, in denen kein Fachkräfteengpass besteht. Kurzfristige und instabile Beschäftigungsverhältnisse beenden für diese Gruppen Arbeitslosigkeit zwar temporär, führen jedoch insgesamt nicht zu einer stabileren Erwerbstätigkeit (Eichhorst et al. 2017: 36). Vermittlungsfachkräfte können in diesem Zusammenhang einen gewissen sozialpolitischen Einfluss ausüben. Mit der Ausrichtung auf eine langfristige Arbeitsmarktintegration, durch individuellere Beratung und Passung der Arbeitsuchenden zu den Stellen fördern die in der Studie dargestellten Fachkräfte nicht allein eine nachhaltige Arbeitsvermittlung, sondern nivellieren in gewisser Weise die der aktivierenden Sozialpolitik attestierte Individualisierung der Verantwortung für die Erwerbslosigkeit, den Druck zur Arbeitsaufnahme sowie die Anforderungen an die Konzessionsbereitschaft von Leistungsbeziehenden (Dingeldey 2011; Kettner/Rebien 2011; Lessenich 2008; Ludwig-Mayerhofer et al. 2009).

Literaturverzeichnis

- Abadie, Alberto, Diamond, Alexis & Hainmueller, Jens (2010): Synthetic control methods for comparative case studies. Estimating the effect of California's tobacco control program. *Journal of the American Statistical Association* 105(490): 493–505.
- Baethge, Martin (2011): Qualifikation, Kompetenzentwicklung und Professionalisierung im Dienstleistungssektor. *WSI Mitteilungen* 64(9): 447–455.
- Bähr, Holger & Marquardsen, Kai (2019): Grenzen des Marktausgleichs. Netzwerk und Vertrauen in der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung. *Zeitschrift für Sozialreform* 65(1): 1–28.
- Bender, Gerd & Brandl, Sebastian (2017): Beschäftigungsorientierte Beratung im Spannungsfeld von Bürokratie und Professionalität. *Zeitschrift für Sozialreform* 63(1): 75–101.
- Bieback, Karl-Jürgen (2009): Kooperation im Zwangsverhältnis. Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 30(2): 185–213.
- Boockmann, Bernhard, Stops, Michael, Osiander, Christopher & Verbeek, Hans (2013): Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien im SGB II und SGB III (Pilotstudie). *LAB-Forschungsbericht* 7/2013.
- Brodtkin, Evelyn Z. (2011): Policy work. Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(2): 253–277.
- Brodtkin, Evelyn Z. (2015): Street-level organizations and the „real world“ of workfare. Lessons from the US. *Social Work and Society* 13(1): 1–16.
- Brodtkin, Evelyn Z. & Marston, Gregory (Hrsg.) (2013): *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics*. Washington: Georgetown University Press.
- Bundesagentur für Arbeit (2019): Fachliche Weisungen Arbeitslosengeld Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III § 159 SGB III Ruhen bei Sperrzeit. Nürnberg. Abgerufen am 2.2.2020 unter https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-iii-159_ba015166.pdf.
- Caliendo, Marco & Hujer, Reinhard (2005): The Microeconometric Estimation of Treatment Effects – An Overview. *IZA Discussion Paper* No. 1653.
- Davis, Kenneth C. (1969): *Discretionary Justice. A Preliminary Inquiry*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.
- Dingeldey, Irene (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen „Arbeitszwang“ und „Befähigung“. *Berliner Journal für Soziologie* 17(2): 189–209.
- Dingeldey, Irene (2011): *Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Dunkel, Wolfgang & Weihrich, Margit (2012): Interaktive Arbeit – das soziologische Konzept, in: Wolfgang Dunkel & Margit Weihrich (Hrsg.), *Interaktive Arbeit. Theorie, Praxis und Gestaltung von Dienstleistungsbeziehungen*. Wiesbaden: Springer VS. S. 29–59.
- Eberwein, Wilhelm & Tholen, Jochen (1987): *Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozess*. Frankfurt am Main: Campus.
- Eichhorst, Werner, Stephan, Gesine & Struck, Olaf (2017): Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes. *Working paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung* No. 28.

- Englert, Kathrin & Sondermann, Ariadne (2013): „Ich versuch hier auch immer so dieses Amtliche irgendwie noch 'n bisschen zu überspielen.“ Emotions- und Gefühlsarbeit in der öffentlichen Verwaltung als Ausdruck von Staatlichkeit im Wandel. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 38(2): 131–147.
- Evans, Tony (2010): *Professional Discretion in Welfare Services. Beyond Street-level Bureaucracy*. London: Routledge.
- Fehmel, Thilo (2017): Entscheidungsspielräume im Sozialleistungsrecht – Konsequenzen für die Soziale Arbeit. *Zeitschrift für Sozialreform* 63(4): 549–578.
- Freier, Carolin (2016): *Soziale Aktivierung von Arbeitslosen? Praktiken und Deutungen eines neuen Arbeitsmarktinstruments*. Bielefeld: transcript.
- Freier, Carolin (2021): Beratung im Aktivierungsparadigma. Macht die Eingliederungsvereinbarung den Unterschied? *Soziale Passagen*, 1–20. (Online First) <https://doi.org/10.1007/s12592-021-00375-4>.
- Freier, Carolin, Kupka, Peter & Senghaas, Monika (2016): „Was manchmal Kleinigkeiten ausmachen, die schon eine Erleichterung sein können.“ Mitgestaltende Aktivfachkräfte in der Arbeitsverwaltung. *Arbeits- und Industriesoziologische Studien* 9(2): 96–114.
- Freier, Carolin, Kupka, Peter, Senghaas, Monika & Wuppinger, Johanna (2017): *Innovation und lokale Gestaltungsspielräume in der Arbeitsvermittlung. Begleitforschung zum Modellprojekt Mach es einfach*. Nürnberg.
- Glaser, Barney G. & Strauss, Anselm L. (2005): *Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung*. Bern: Huber.
- Gürtzgen, Nicole, Kubis, Alexander, Rebien, Martina & Weber, Enzo (2016): Neueinstellungen auf Mindestlohniveau: Anforderungen und Besetzungsschwierigkeiten gestiegen. *IAB-Kurzbericht* 12/2016.
- Hasenfeld, Yeheskel (2009): Worker-client relations. Social policy in practice, in: Yeheskel Hasenfeld (Hrsg.), *Human Services as Complex Organizations*. Los Angeles: SAGE. S. 405–425.
- Hielscher, Volker & Ochs, Peter (2009): *Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog*. Berlin: edition sigma.
- Hielscher, Volker & Ochs, Peter (2012): Das prekäre Dienstleistungsversprechen der öffentlichen Arbeitsverwaltung, in: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier & Claudia Bogedan (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. [2. Aufl.] Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 248–259.
- Hofmann, Barbara, Stephan, Gesine & Stöhr, Stefan (2017): Die Flexibilisierung des Abschlusszeitpunktes der Eingliederungsvereinbarung im SGB III. Kenntnisnahme, Einsatz und Bewertung durch Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung. *IAB-Forschungsbericht* 12/2017.
- Hvinden, Bjørn (1994): *Divided against Itself. A study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Jessen, Jorunn Theresia & Tufte, Per Arne (2014): Discretionary decision-making in a changing context of activation policies in welfare reforms. *Journal of Social Policy* 43(2): 269–288.
- Kaltenborn, Bruno, Wielage, Nina, Bothmer, Anna von, Henkel, Anna Iris, Weishaupt, Timo, Buchholz, Hans-Ludwig & Oschmiansky, Frank (2010): *Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung – ein europäischer Vergleich. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, Berlin.

- Kettner, Anja & Rebien, Martina (2011): Die Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern und Beschäftigten nach den Hartz-Reformen. *WSI-Mitteilungen* 64(5): 218–225.
- Lessenich, Stephan (2008): *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. Bielefeld: transcript.
- Lipsky, Michael (2010): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, Sondermann, Ariadne & Behrend, Olaf (2007): „Jedes starre Konzept ist schlecht und passt net‘ in diese Welt“. Nutzen und Nachteile der Standardisierung der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit in der Arbeitsvermittlung. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 37(3): 369–381.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, Behrend, Olaf & Sondermann, Ariadne (2009): *Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, Behrend, Olaf & Sondermann, Ariadne (2014): Activation, public employment services and their clients. The role of social class in a continental welfare state. *Social Policy and Administration* 48(5): 594–612.
- Lurie, Irene & Riccucci, Norma M. (2003): Changing the „culture“ of welfare offices. From vision to front lines. *Administration & Society* 34(6): 653–677.
- Magnin, Chantal (2004): Beratung und Kontrolle: ein für den aktivierenden Staat typisches Handlungsdilemma. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 30(3): 339–361.
- Mayring, Philipp (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. *Forum: Qualitative Sozialforschung* 1(2): Art. 20.
- Nies, Sarah (2019): Verwertungszwang und Eigensinn. Inhaltliche Ansprüche an Arbeit als Perspektive für Nachhaltigkeit. *WSI-Mitteilungen* 72(1): 13–21.
- Nullmeier, Frank (2004): Vermarktlichung des Sozialstaats. *WSI Mitteilungen* 9/2004: 495–500.
- Osiander, Christopher & Steinke, Joß (2011): Street-Level Bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. *Zeitschrift für Sozialreform* 57(2): 149–173.
- Oevermann, Ulrich, Allert, Tilman, Konau, Elisabeth & Krambeck, Jürgen (1979): Die Methodologie einer „objektiven Hermeneutik“ und ihre allgemeine forschungslogische Bedeutung in den Sozialwissenschaften, in: Hans-Georg Soeffner (Hrsg.), *Interpretative Verfahren in den Sozial- und Textwissenschaften*. Stuttgart: Metzler, S. 352–434.
- Reis, Claus & Siebenhaar, Benedikt (2015): Befähigen statt aktivieren. Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II. *WISO Diskurs. Experten und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik* Juli 2015.
- Sainsbury, Roy (2008): Administrative justice, discretion and the ‘welfare to work’ project. *Journal of Social Welfare and Family Law* 30(4): 323–338.
- Schütz, Holger & Oschmiansky, Frank (2006): Arbeitsamt war gestern. Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz-Gesetzen. *Zeitschrift für Sozialreform* 52(1): 5–28.
- Seibel, Wolfgang (2016): *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Berlin: Suhrkamp.

- Sell, Stefan (2006): *Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung. Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen*. Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Senghaas, Monika, Freier, Carolyn & Kupka, Peter (2019): Practices of activation in frontline interactions. Coercion, persuasion, and the role of trust in activation policies in Germany. *Social Policy & Administration* 53(5): 613–626.
- Serrano Pascual, Amparo (2007): Reshaping welfare states and activation regimes in Europe, in: Amparo Serrano Pascual & Lars Magnusson (Hrsg.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Brüssel: Peter Lang. S. 11–34.
- Sondermann, Ariadne, Englert, Kathrin, Schmidtke, Oliver & Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2014): Der ‚arbeitende Staat‘ als ‚Dienstleistungsunternehmen‘ revisited: Berufliches Handeln und Selbstdeutungen von Frontline-Beschäftigten nach zwanzig Jahren New Public Management. *Zeitschrift für Sozialreform* 60(2): 175–201.
- Sowa, Frank (2014): Institutionalisierte Beratung von Arbeitsuchenden in der Arbeitsverwaltung unter den Bedingungen des aktivierenden Wohlfahrtsstaats. *Journal für Psychologie* 22(2): 111–136.
- Sowa, Frank & Staples, Ronald (2014): Accounting in der Arbeitsverwaltung: Vermittlungsfachkräfte zwischen Steuerungsimperativen und autonomem Vermittlungshandeln. *Zeitschrift für Sozialreform* 60(2): 149–173.
- Steinke, Joß, Koch, Susanne, Kupka, Peter, Osiander, Christopher, Dony, Elke, Güttler, Detlef, Hesse, Claudia & Knapp, Barbara (2012): Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik. Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus dem Jahr 2009 im Blickpunkt. *IAB-Forschungsbericht 2/2012*.
- Strauss, Anselm L. & Corbin, Juliet (1996): *Grounded Theory. Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Beltz.
- Tabin, Jean-Pierre & Perriard, Anne (2016): Active social policies revisited by social workers. *European Journal of Social Work* 19(3/4): 441–454.
- Theuer, Stefan & Sowa, Frank (2014): Im Dreieck der Arbeitsvermittlung – Agenturen für Arbeit zwischen Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- oder Prozessorientierung. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 7(1): 215–235.
- van Berkel, Rik, Caswell, Dorte, Kupka, Peter & Larsen, Flemming (Hrsg.) (2017): *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed*. London: Routledge.
- van Berkel, Rik & Knies, Eva (2016): Performance management, caseload and the frontline provision of social services. *Social Policy and Administration* 50(1): 59–78.
- van den Berg, Gerard, Hofmann, Barbara, Stephan, Gesine & Uhlendorff, Arne (2016): Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung. Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen. *IAB-Kurzbericht 3/2016*.
- Wernet, Andreas (2009): *Einführung in die Interpretationstechnik der Objektiven Hermeneutik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Zahradnik, Franz, Schreyer, Franziska, Moczall, Andreas, Gschwind, Lutz & Trappmann, Mark (2016): Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II. *Zeitschrift für Sozialreform* 62(2): 141–179.