

Beratung auf Augenhöhe? Erste Erkenntnisse und Implikationen zur Umsetzung des Kooperationsplans

Zusammenfassung

Im Rahmen der Einführung des Bürgergeldes wurde die Stärkung einer Beratung „auf Augenhöhe“ als ein Kernelement der Reform bezeichnet. Damit war auch ein (partieller) Abrücken vom vorherrschenden Aktivierungsparadigma beabsichtigt. Dieser Beitrag untersucht auf Basis einer explorativen Interviewstudie, inwiefern sich dieser politisch intendierte Wandel am Beispiel der praktischen Umsetzung des Kooperationsplans realisiert hat. Hierzu wird ein Analysemodell vorgestellt, welches den Prozess von der politischen Intention bis zur Umsetzung durch die Integrationsfachkräfte beschreibt. Abschließend werden Implikationen für den Umgang mit dem Kooperationsplan in der Praxis abgeleitet.

Schlagworte

Jobcenter, Bürgergeld, Beratung, Arbeitsvermittlung, Kooperationsplan

1. Einleitung

Mit der Bürgergeldreform sollte die Grundsicherung für Arbeit grundlegend reformiert und auf aktuelle sozial- und arbeitsmarktpolitische Herausforderungen ausgerichtet werden (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2023). Sie deutet zugleich einen Paradigmenwechsel an, in denen Instrumente, Prozesse und Leitbilder (Stichwort Aktivierender Sozialstaat) neu austariert werden, unter anderem in Bezug auf eine „veränderte Kultur der Kommunikation zwischen Jobcentern und Bürgergeldberechtigten“ (Beckmann et al., 2024, S. 252) und mit Blick auf eine (partielle) Abkehr vom Leitbild des *Aktivierenden Sozialstaates*, der als gemeinsamer Diskursrahmen von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit vor über 20 Jahren definiert wurde und seitdem die Arbeitsmarktpolitik maßgeblich prägte (Brussig, 2019). Ein wichtiges Reformelement stellt in diesem Zusammenhang die

Ablösung der Eingliederungsvereinbarung durch den sogenannten *Kooperationsplan* dar.

Die Eingliederungsvereinbarung war Zeit ihres Einsatzes immer wieder Gegenstand der Forschung (zusammenfassend Göckler & Rübner, 2019). Unter anderem wurde eine Machtasymmetrie kritisiert, welche einen kooperativen Aushandlungsprozess zulasten der Leistungsbeziehenden vermissen lässt (Freier, 2021). Aus Sicht der Integrationsfachkräfte wurde die Eingliederungsvereinbarung im Spannungsfeld zwischen Fordern und Fördern als herausfordernd wahrgenommen (Senghaas et al., 2020). Die Forschungsergebnisse stellen eine der Grundlagen für den Kooperationsplan dar, welcher die negativ bewerteten Eigenschaften der Eingliederungsvereinbarung, wie bspw. den Zwangscharakter, reduzieren soll (Senghaas et al., 2020; Freier in diesem Band). Mit ihm soll ein Paradigmenwechsel zu einer „Kommunikation auf Augenhöhe“ (Koalitionsvertrag, 2021, S. 59) in der Interaktion zwischen Jobcenter und Bürgergeldbeziehenden im Integrationsprozess verwirklicht werden.

Jahrzehntelange Umsetzungs- und Organisationsforschung im Bereich der Leistungserbringung im Bürgerkontakt durch die öffentliche Verwaltung auf der sogenannten *Street-Level-Ebene* (Lipsky, 2010) macht deutlich, dass die Praktiken in der Leistungserbringung nicht unbedingt den durch die Politik in Form von Richtlinien festgelegten Vorgaben entsprechen (Brodkin, 2015). Zwischen den formalen politischen Bestimmungen und den messbaren Ergebnissen, die in der täglichen Praxis erzielt werden müssen, besteht eine Diskrepanz, deren Untersuchung eine Herausforderung darstellt. Brodkin (2011, S. 2) bezeichnet diese als *missing middle* der politischen Analyse. Vorgegebene Rahmenbedingungen und Handlungsdilemmata von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung, die in ihrer täglichen Arbeit unmittelbar mit Bürger/-innen bzw. Kunden/-innen interagieren, erzeugen Spannungsfelder, denen sie in ihrer Rolle als *Street-Level Bureaucrats* gerecht werden müssen (Lipsky, 2010). Dabei entwickeln sie im Laufe der Zeit Routinemuster informeller Praktiken, die sich in unterschiedlichen Anpassungsstrategien ausdifferenzieren (Brodkin, 2015). Der Erfolg bei der Erreichung von Reformzielen wie dem Bürgergeld ist insoweit maßgeblich mit davon abhängig, wie die Integrationsfachkräfte in der Rolle als *Street-Level Bureaucrats* die intendierten Politikziele interpretieren und innerhalb des gegebenen Handlungsrahmens im Kundenkontakt operativ umsetzen (Osiander & Steinke, 2011b).

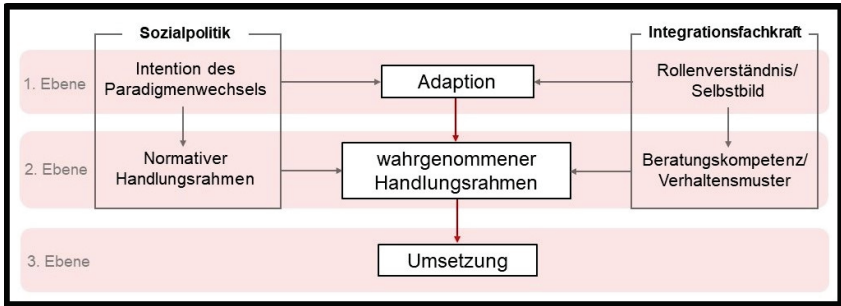
Integrationsfachkräfte sehen sich bei der konkreten Umsetzung des Kooperationsplans, die den Anforderungen einer Beratung auf Augenhöhe gerecht werden soll, mit hohen Anforderungen konfrontiert. Sie befindet sich dabei in einem Spannungsfeld zwischen formalen Anforderungen der

Politik, rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen und dem Ziel der Einzelfallgerechtigkeit im konkreten Bürgerkontakt (Böhringer, 2015). Um zu klären, inwieweit das politische Reformanliegen einer Stärkung von Beratung auf Augenhöhe in der praktischen Umsetzung des Kooperationsplans zum Ausdruck kommt, wird im Folgenden ein Prozessschema verwendet. Das Analysemodell wurde im Rahmen einer explorativ angelegten Studie induktiv entwickelt. Hierzu wurde zunächst auf Grundlage einer Dokumentenanalyse der einschlägigen fachlichen Weisungen und Handreichungen der Bundesagentur für Arbeit der *normative Handlungsrahmen für die Arbeitsvermittlung* rekonstruiert. Anschließend wurde auf Basis von vier leitfadengestützten Experteninterviews mit Integrationsfachkräften aus zwei Jobcentern der *konkrete Aneignungs- und Umsetzungsprozess des Kooperationsplans* untersucht. Die Auswertung erfolgte jeweils auf Grundlage der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2022). Der Durchführungszeitraum der Studie begann im Juni 2023. Die Ergebnisse wurden im Januar 2024 im Rahmen einer Masterarbeit veröffentlicht (Jäckle, 2024). Im Folgenden werden ausgewählte Ergebnisse entlang des Prozessmodells und auf Basis der einschlägigen Literatur dargestellt. Zunächst wird der normative Handlungsrahmen für die Arbeitsvermittlung bestimmt und die Verbindung zwischen der normativen Erwartung der Sozialpolitik und dem Verhalten der Integrationsfachkräfte bei der Anwendung des Kooperationsplans hergestellt. Davon ausgehend werden Implikationen für die Praxis abgeleitet.

2. Von der politischen Intention zur Umsetzung des Kooperationsplans

Bei der Frage nach der Verwirklichung der sozialpolitisch intendierten Stärkung einer Beratung auf Augenhöhe muss die erwähnte *missing middle* zwischen formalen Bestimmungen und ihrer Umsetzung in der Praxis geschlossen werden. Dieser Prozess lässt sich aus der Perspektive der Arbeitsvermittlung in drei Ebenen unterteilen. Zwischen den Ebenen bestehen Wirkungszusammenhänge, welche in Abbildung 1 modellhaft dargestellt sind:

Abbildung 1: Prozessschema vom Paradigmenwechsel zur Umsetzung beim Kooperationsplan



Das Modell stellt die Sozialpolitik der Umsetzungsebene gegenüber und visualisiert die Mechanismen, welche ausgehend von dem sozialpolitischen Impuls bis hin zur Umsetzung zum Tragen kommen. Im mittleren Teil werden diese Mechanismen, die *missing middle*, sichtbar gemacht. Ausgangspunkt des Prozesses ist die sozialpolitische Intention zur Beratung auf Augenhöhe, welche mit dem Rollenverständnis bzw. Selbstbild der Integrationsfachkräfte abgeglichen wird, um eine entsprechende Einstellung gegenüber den neuen Reformelementen zu entwickeln. Die sozialpolitische Intention manifestiert sich in einem normativen Handlungsrahmen, innerhalb dessen die Integrationsfachkräfte den Kooperationsplan anwenden sollen. Je nach bestehenden Verhaltensmustern bzw. vorhandener Beratungskompetenz wird dieser jedoch von den Integrationsfachkräften subjektiv unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. Dieser wahrgenommene Handlungsrahmen ist für die individuelle Umsetzung des Kooperationsplans handlungswirksam.

2.1 Adaption des Paradigmenwechsels

Wie die Auswertung der Interviews mit den Integrationsfachkräften zeigt, erfolgt der Interpretationsprozess der Politikziele (neue Vertrauenskultur, Beratung auf Augenhöhe) vor dem Hintergrund des eigenen Rollen- und Selbstverständnisses und dementsprechend selektiv. Auch wird das für die Arbeitsverwaltung typische Spannungsverhältnis aus Dienstleistungsauftrag und gleichzeitiger Kontrollfunktion von den Integrationsfachkräften unterschiedlich wahrgenommen (vgl. Osiander & Steinke, 2011a). Hierbei weisen die Ergebnisse eine Nähe zu der heuristischen Typologie von Arbeitsver-

mittler/-innen nach Eberwein & Tholen (1987) auf, welche unter anderem zwischen einer eher sozialarbeiterischen und einer sachbearbeitungsorientierten Handlungsorientierung unterscheidet. So wird die reduzierte Möglichkeit zum Einfordern von Mitwirkungspflichten von Fachkräften mit einem sozialarbeiterischen Rollenverständnis als Bestätigung ihrer eigenen Arbeit und als erweiterter Handlungsspielraum wahrgenommen, während die fehlende Rechtsverbindlichkeit des Kooperationsplans bei eher sachbearbeitungsorientierten Fachkräften als tiefgreifende negative Veränderung gesehen wird. Dabei kann die subjektive Bewertung der neuen Rahmenbedingungen auch dazu dienen, mögliche Diskrepanzen zwischen Selbstbild und neuen Rahmenbedingungen zu reduzieren. So konnte ein Argumentationsmuster gefunden werden, das einer Beratung auf Augenhöhe grundsätzlich zustimmt und dabei Sanktionen in der Vergangenheit primär als Hilfestellung und zur Steigerung der Motivation interpretiert. Dadurch sei bereits vor der Reform eine Kommunikation auf Augenhöhe sichergestellt worden und eine etwaige Haltungs- oder Verhaltensänderung nicht notwendig. Ohnehin wird ein Anpassungsbedarf tendenziell bei anderen Integrationsfachkräften gesehen oder in einer gesetzlichen Neugestaltung der Sanktionsregelungen.

2.2 Wahrgenommener Handlungsrahmen

Mit der Einführung des Kooperationsplans sollte ein erkennbarer Impuls in Richtung eines veränderten arbeitsmarktpolitischen Leitbildes gesetzt werden. Gleichzeitig lässt sich im Hinblick auf die Reichweite der intendierten Veränderung eine *normative Unbestimmtheit* feststellen, die auch zum Gegenstand kontroverser Debatten geworden ist. So scheint insbesondere das Verhältnis von Kooperation auf Augenhöhe und weiterhin bestehenden Mitwirkungs- und Zumutbarkeitsregelungen nicht hinreichend geklärt zu sein. Da die Umsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen bei den Jobcentern liegt, verschiebt sich die Verantwortung für die Ausgestaltung und Gewichtung der beiden Seiten auf die operative Ebene und im Speziellen auf die Integrationsfachkräfte. Vor dem Hintergrund der Bewertung der neuen rechtlichen Rahmenbedingungen und den individuellen Kompetenzen und Verhaltensmustern ergibt sich für die Integrationsfachkräfte ein eigener, subjektiv wahrgenommener Handlungsrahmen. Wie die Befragungsergebnisse von Beckmann et al. (2024) nahelegen, wird dieser Handlungsrahmen dabei von vielen Fachkräften als deutlich eingeschränkt erlebt, insbesondere bezüglich ihres Einflusses auf die Mitwirkung der Kunden/-innen. Um den potentiellen Verlust der Steuerungsfähigkeit im Fallverlauf zu kompensieren, konnte im Rahmen der eigenen Studie eine Anpassungsstra-

tegie identifiziert werden, die in der Literatur als *Creaming* (Lipsky, 1980) bezeichnet wird. Dabei nutzt die Fachkraft ihren subjektiv wahrgenommenen Handlungsspielraum so, dass sie ihre Beratungsarbeit primär auf jene Kunden/-innen konzentriert, bei denen die Zusammenarbeit ohnehin als kooperativ wahrgenommen wird, während für die vermeintlich unkooperativen Kunden/-innen weniger Ressourcen vorgesehen werden. Eine derartige Priorisierung kann zusätzlich durch organisatorische Rahmenbedingungen wie hohe Fallzahlen und enge Zielvorgaben (Integrationsquoten) verstärkt werden.

2.3 Umsetzung des Kooperationsplans

Die eigentliche Umsetzung des Kooperationsplans erfolgt zwischen den befragten Integrationsfachkräften recht unterschiedlich. Gleichzeitig deuten die Aussagen der Integrationsfachkräfte trotz der Gesetzesänderung auf eine hohe Kontinuität zu früheren Praktiken hin. Vor dem Hintergrund des eigenen Rollenverständnisses und der bestehenden Verhaltensroutinen werden die (latenten) Diskrepanzen zwischen Kooperation und Mitwirkung bzw. zwischen Augenhöhe und Hierarchie von den Fachkräften unterschiedlich bearbeitet. Aus dem politisch gewünschten Einfluss der Kunden/-innen bei der Mitgestaltung des Integrationsprozesses entsteht insbesondere bei sachbearbeitungsorientierten bzw. auf Mitwirkungspflichten fokussierten Integrationsfachkräften die Herausforderung, in der Kundeninteraktion die Kooperationsbereitschaft bei der Leistungserbringung sicherzustellen (Lipsky, 1980). Die Reform verursacht für diesen Typus hohe „Kosten“ (Brodtkin, 2015, S. 8), in diesem Fall in Form von Machtverlust und fehlender Handlungssicherheit. Das kann – und darauf deuten die Gesprächsanalysen hin – dazu führen, dass eine kooperativ ausgerichtete Beratung nicht als gute Alternative gewertet, sondern als eine Einschränkung des subjektiv wahrgenommenen Handlungsspielraums problematisiert und kritisiert wird. Eine geringe Veränderungsbereitschaft findet in machterhaltenden Strategien und Fortschreibung bestehender Verhaltensmuster Ausdruck. Dies wird insbesondere im Bereich der Kundendifferenzierung handlungswirksam, wobei die subjektive Einschätzung der Kooperationsbereitschaft der Kunden/-innen als Kriterium herangezogen wird. So werden bei als unkooperativ erlebten Kunden/-innen die im Kooperationsplan vereinbarten Ziele in Einzelfällen entsprechend genauer dokumentiert und somit im Weiteren leichter überprüfbar gemacht, um darauf aufbauende Mitwirkungsschreiben einsetzen zu können.

Bei stärker kooperativ und auf eine symmetrische Arbeitsbeziehung ausgerichteten Integrationsfachkräften, die nach Eberwein und Tholen (1987)

den Typen „Sozialarbeiter“ bzw. „Berater“ entsprechen, ist eine solche Anpassung im Zuge der Umstellung auf den Kooperationsplan nicht erkennbar, da er wie zuvor die Eingliederungsvereinbarung als Dokumentationsinstrument für die vereinbarte Eingliederungsstrategie eingesetzt wird und nicht als mögliche Sanktionsgrundlage.

Welche Anpassungsstrategien bei der Umsetzung zum Tragen kommt, scheint neben dem Selbstverständnis der Integrationsfachkräfte und der bisher gelebten Machtasymmetrie auch vom Selbstwirksamkeitsempfinden in Bezug auf die beraterischen Kompetenzen beeinflusst zu werden. In den Gesprächsanalysen wird deutlich, dass kooperativ ausgerichtete Integrationsfachkräfte den Beratungserfolg weniger in Abhängigkeit von einem Instrument wie dem des Kooperationsplans sehen, sondern stärker auf die Gestaltung der Beratung an sich und ihre eigene professionelle Rolle zurückführen. Bei auf Mitwirkungspflichten fokussierte Integrationsfachkräften steht hingegen die Sorge um einen kundenseitigen Kontaktabbruch als Folge der fehlenden Rechtsverbindlichkeit im Vordergrund und die verringerte Machtasymmetrie in der Beratung wird in Bezug auf die eigene Rollenausübung insgesamt kritischer beurteilt.

Wie am Beispiel des Kooperationsplans gezeigt, erfolgt der Prozess von der sozialpolitischen Reformidee bis zur praktischen Umsetzung weder geradlinig noch notwendigerweise intentionskonform. Es können sich sogar beachtliche Beharrungstendenzen zeigen, an bestehenden Logiken und Anpassungsstrategien festzuhalten, wenn auch unter neuen Vorzeichen und Labeln wie der „Beratung auf Augenhöhe“. Dieser Prozess wurde hier auf Grundlage des Street-Level-Ansatzes analysiert. Eine weitergehende Analyse-richtung könnte darin bestehen, noch stärker die organisationsspezifische Aneignung der neuen Reformelemente in den Blick zu nehmen.

3. Implikationen für die Praxis

Abschließend sollen aus den dargestellten Ergebnissen noch einige Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Praxis abgeleitet werden. Diese lassen sich in die Themenfelder *Struktureller Handlungsrahmen* sowie *Fachlich-methodische Befähigung* unterteilen und sind in Abbildung 2 im Überblick dargestellt:

Abbildung 2: Implikationen für die Praxis (Jäckle, 2024, S. 70)

<u>Struktureller Handlungsrahmen</u>	<u>Fachlich-methodische Befähigung</u>
(1) Transparenz über Zumutbarkeitsregelung	(4) Diskurs zu Kundendifferenzierung
(2) Freiheitsgrade in Abschlussquote und Abschlusszeitpunkt	(5) Qualifizierung und Reflexionsangebote
(3) Qualitative Kennzahlen	(6) Professionelle Standards und Entwicklung eines Rollenbildes

3.1 Transparenz über Zumutbarkeitsregelung

Mit dem Fortbestehen von Mitwirkungspflichten im Bürgergeld bleibt die Spannung von „Dienstleistung und Kontrolle“ (Senghaas & Bernhard, 2021, S.487) erhalten. Mit der intendierten Stärkung einer Beratungsbeziehung auf Augenhöhe – ausgedrückt und verwirklicht durch den Kooperationsplan – steigt das Spannungspotential für Fachkräfte, deren Rollenverständnis davon abweicht und insbesondere das Fordern und die Kontrolle betont. Der wesentliche Unsicherheitsfaktor im Handlungsrahmen dieser Fachkräfte besteht in der rechtlichen Unverbindlichkeit des Kooperationsplans, der in ihrer Wahrnehmung zu einer Einschränkung des eigenen Handlungsspielraums führt. Diese Diskrepanz zwischen dem subjektiven Rollenverständnis und der normativen Erwartung kann zum Ansatzpunkt für die weitere Umsetzungsbegleitung genommen werden. Eine präventive Herangehensweise könnte Integrationsfachkräfte dazu ermutigen, ihr eigenes (auf Mitwirkungspflichten fokussiertes) Verhalten im Lichte einer gewünschten Stärkung kooperativer Arbeitsweisen zu reflektieren, anstatt in eine das eigene Rollenbild behauptende Abwehrhaltung zu gehen. Die übergeordneten Dienststellen sollten hierzu eindeutiger Stellung beziehen, wie das Verhältnis von Kooperation, Zumutbarkeitsregelung und Kompromiss ausgestaltet werden kann. Die Integrationsfachkräfte würden dadurch von der alleinigen Verantwortung entlastet, sich zu unklaren und diskrepanten Zielvorstellungen verhalten zu müssen. Wenn etwa die genaue Dokumentation von Aktivitäten im Kooperationsplan vor allem dazu dient, ein ohnehin geplantes Mitwirkungsschreiben vorzubereiten, kann dies nicht nur als eine informelle Umgehungslösung aufseiten der Fachkraft interpretiert werden, sondern zugleich auch als Ausdruck für einen bestehenden organisationsinternen Kommunikationsbedarf. Dazu gehört ebenfalls eine Auseinandersetzung zum Umgang mit den bestehenden Zumutbarkeits- und Mitwirkungsregelungen, auch mit Blick auf eine transparente Kommunikation mit den Kunden/-innen.

3.2 Freiheitsgrade bei Abschlussquote und Abschlusszeitpunkt

Nach Erkenntnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Umsetzung der Eingliederungsvereinbarung zeigte sich, dass eine Flexibilisierung der rechtlichen Regelungen zu erweiterten und am Einzelfall ausgerichteten Handlungsmöglichkeiten der Integrationsfachkräfte führen kann, etwa im Hinblick auf den Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung und ihre inhaltlichen Schwerpunkte (Senghaas et al., 2010; Bernhard et al., 2022). Die Integrationsfachkräfte haben mit dem Kooperationsplan aktuell keinen Spielraum, um über dessen Einsatz oder Verzicht im Einzelfall zu bestimmen. Dieses Ergebnis schließt an die allgemeine Kritik der Integrationsfachkräfte zum bürokratischen Aufwand durch die Einführung des Bürgergeldes im Bereich Beratung und Vermittlung an (Beckmann et al., 2024). Mehr Entscheidungskompetenz über eine Reduktion der in den Jobcentern meist dezentral festgelegten Mindestabschlussquote könnte die Mitarbeitermotivation steigern und die Reflexion über die Integrationsstrategie erhöhen. Darüber hinaus könnte Raum für gezielte Überlegungen zu Einzelfallgerechtigkeit entstehen und eine Qualitätssteigerung im Integrationsprozess insgesamt erreicht werden.

3.3 Qualitative Kennzahlen

Darüber hinaus erscheint es empfehlenswert, auch das bislang unverändert bestehende Zielsystem im SGB II anzupassen und um qualitative Kennzahlen zu erweitern. Ausschließlich quantitative Vorgaben, bspw. bezüglich bestimmter Abschlussquoten, können Fehlanreize begünstigen, etwa dahingehend, dass ein Kooperationsplan nur der Form nach abgeschlossen wird. Diese könnten reduziert werden, indem ein kundenorientiertes Verhalten, das Ausdruck in einer hohen Qualität des Kooperationsplans findet, belohnt wird. So könnten der Grad der Ausformulierung der Vereinbarungen mit entsprechenden operationalisierten Zwischenschritten, die Logik der Vereinbarungen in Bezug auf den gesamten Integrationsprozess und die inhaltliche Aussagekraft des Kooperationsplans sowie die Nachhaltung der Vereinbarungen wichtige Anhaltspunkte bieten. Mindeststandards im Beratungsprozess und entsprechende fachaufsichtliche Instrumente könnten hierbei unterstützend wirken.

Auch nach einer Konkretisierung des normativen und organisatorischen Handlungsrahmens bleibt die beraterische Herausforderung bestehen, einen kooperativ ausgerichteten Beratungsprozesses innerhalb des gegebenen Zwangskontextes auszugestalten.

3.4 Diskurs zu Kundendifferenzierung

In den Gesetzesmaterialien und analysierten Dokumenten der Bundesagentur für Arbeit wird von einem/einer Kunden/-in ausgegangen, der/die grundsätzlich kooperationsbereit ist, sodass eine Umsetzung des Kooperationsplans ohne Rechtsfolgen unmittelbar möglich ist. Wie ist aber mit Abweichungen von diesem Szenario umzugehen? Eine offene Kommunikation über die Notwendigkeit differenzierter Vorgehensweisen bei unterschiedlichem Kundenverhalten könnte dazu beitragen, eigene Verhaltensweisen und vorschnelle Klassifizierungen von Kunden/-innen und deren Folgen (Stichwort Creaming) zu reflektieren. Wichtig erscheint dabei auch die Überwindung einer allzu einfachen Unterteilung in kooperative und nicht kooperative Kunden/-innen. Dabei könnte auch ein jobcenterübergreifender Austausch zu Chancen und Grenzen bestehender Konzepte zum Thema bereichernd sein. In der Literatur zur Beratung im SGB II finden sich zahlreiche Ansatzpunkte, wie Beratungsprozesse möglichst kooperativ gestaltet werden können (vgl. Rübner et al., 2022 sowie die verschiedenen Beiträge in diesem Band); ausbaubedürftig erscheint dagegen noch eine intensivere Auseinandersetzung mit Situationen, in denen es um die erfolgskritische und ggf. konfliktäre Aushandlung von Kooperation und Kontrolle geht.

3.5 Qualifizierung und Reflexionsangebote

Bei der sozialpolitischen Erwartung, die Kooperationsbereitschaft der Kunden/-innen zu fördern, kommt den Integrationsfachkräften in ihrer Rolle als Street-Level-Bureaucrats eine zentrale Rolle zu, für deren Erfüllung beraterische Kompetenzen erforderlich sind. Teilweise lassen die vorgefundenen Anpassungsreaktionen auf einen Mangel an alternativen beraterischen Handlungsweisen schließen, der auch zu einer tendenziell negativen Bewertung der Reform beigetragen haben dürfte. Bei der Weiterentwicklung des normativen Erwartungshorizonts an eine Stärkung kooperativer Elemente in der Integrationsarbeit sollten daher konkretere Hilfestellungen (z. B. in Form von Fallbeispielen) erarbeitet und die fachlichen Weisungen entsprechend weiterentwickelt werden. Entgegen der Vorstellung, dass die Integrationsfachkräfte ausreichend geschult seien, zeigt die Umsetzungspraxis einen erkennbaren Handlungsbedarf bei den beraterischen Kompetenzen. Die Heterogenität bei den Befragten weist insgesamt auf eine unterschiedliche Haltung zum intendierten Paradigmenwechsel hin, welche eng mit der Kompetenzausstattung zur beraterischen Umsetzung verbunden zu sein scheint. Reflexionsangebote in Form einer kollegialen Fallberatung und Supervision könnten zum einen positiv auf die beraterische Kompetenzent-

wicklung wirken und zum anderen den subjektiv wahrgenommenen Handlungsspielraum erweitern. Eine frühe Einbindung der Integrationsfachkräfte in reformbedingte Veränderungen bei den Geschäftsprozessen der Jobcenter ist hierbei zu empfehlen. Insgesamt sollte es das Ziel sein, die Integrationsfachkräfte zu befähigen, in der Interaktion mit den Kunden/-innen die unterschiedlichen Anforderungen an ihre Rollenausübung in Einklang zu bringen.

3.6 Professionelle Standards und Entwicklung eines Rollenbildes

Die feststellbaren heterogenen Verhaltensweisen könnten unter anderem in der noch anhaltenden Phase des Einarbeitens und Ausprobierens begründet sein, jedoch fehlt ein beraterisches Zielbild bzw. die Entwicklung von professionellen Standards, so wie sie bspw. in den Case Management-Leitlinien der Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management (2020) verankert sind. Ohne zusätzliche normative Orientierung ist trotz beraterischer Kompetenzentwicklung kein einheitliches Vorgehen zu erwarten. Zu beachten ist hierbei, dass manifestierte Verhaltensweisen und Rollenverständnisse aus der Zeit vor der Bürgergeldreform übernommen wurden und der Bedarf an Professionalisierung im Veränderungsprozess lediglich neu an Bedeutung gewonnen hat. Zur Würdigung des Einflusses der beraterischen Haltung sollte daher grundsätzlich ein Diskurs über die Dienstleistung der Arbeitsvermittlung und das zugrundeliegende Rollenverständnis erfolgen. Durch den veränderten normativen Rahmen hat die Beratung im Bürgergeld zusätzlich an Komplexität gewonnen. Dieser kann zum Ausgangspunkt für die Entwicklung bzw. Anerkennung professioneller Standards für die Beratung in der Grundsicherung genommen werden und so die Professionalisierung der Arbeitsvermittlung unterstützen (Rübner et al., 2022). Die Auseinandersetzung mit professioneller Beratung im Bürgergeld könnte – unter Mitwirkung von Praktikern/-innen – in die Entwicklung eines gemeinsamen Rollenverständnisses für die Arbeitsvermittlung im Rechtskreis des SGB II münden, woraus wiederum Qualifizierungsangebote für die beraterische Umsetzung abgeleitet werden könnten.

Literatur

- Beckmann, F., Heinze, R. G., Schad, D. & Schupp, J. (2024). Erfahrungsbilanz Bürgergeld: Jobcenterbeschäftigte sehen kaum Verbesserungen. *DIW Wochenbericht*, 17, 251-259. https://doi.org/10.18723/diw_wb:2024-17-1
- Bernhard, S., Stephan, G., Uhlendorff, A. & van den Berg, G. (2022). Verträge zwischen Arbeitslosen und ihrem Jobcenter: Die Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis SGB II. *IAB-Forschungsbericht*, 16, 1-14.

- Böhringer, D. (2015). Special Issue „Labor market policy at street level”. *Social Work and Society*, 13 (1), 1-2.
- Brodtkin, E. Z. (2011). Policy Work: Street-Level Organizations under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), 253 - 277. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq093>
- Brodtkin, E. Z. (2015). Street-level organizations and the „real world“ of workfare. Lessons from the US. *Social work & society*, 13(1), 1-16.
- Brussig, M. (2019). Was kommt nach der Aktivierung? Neue Leitbilder der Arbeitsmarktpolitik. *Arbeit*, 28(2), 101–123.
- Bundesagentur für Arbeit (2023). *Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II Fachliche Weisungen § 15 SGB II Potenzialanalyse und Kooperationsplan*. Abgerufen unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-p15-potenzialanalyse-und-kooperationsplan_ba044231.pdf [17.06.2024]
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023). *Bürgergeld. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Fragen und Antworten*. Abgerufen unter: <https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Broschueren/a430-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende-sgb-ii.html> [17.06.24]
- Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management e.V. (Hrsg.) (2020). *Case Management Leitlinien – Rahmenempfehlungen, Standards und ethische Grundlagen* (2. Aufl.). Heidelberg: medhochzwei.
- Eberwein, W. & Tholen, J. (1987). Die Selektivität der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Handlungsspielräume der Arbeitsvermittler. *WSI-Mitteilungen*, 5, 280-289.
- Feldmann, K. & Immerfall, S. (2021). *Soziologie kompakt. Eine Einführung*. (5. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Freier, C. (2021). Beratung im Aktivierungsparadigma. Macht die Eingliederungsvereinbarung den Unterschied? *Soziale Passagen*, 13, 115–134. <https://doi.org/10.1007/s12592-021-00375-4>
- Göckler, R. & Rübner, M. (2019). *Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Professionelle Standards und Variantenvielfalt des Case Managements in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)* (6. Aufl.). Regensburg: Walhalla.
- Jäckle, A. (2024). *Vom intendierten Paradigmenwechsel zur praktischen Umsetzung im Bürgergeld am Beispiel des Kooperationsplans*. Veröffentlichte Master-Thesis. Mannheim: Hochschule der Bundesagentur für Arbeit.
- Kuckartz, U. & Rädiker, S. (2022). *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung: Grundlagentexte Methoden* (5. Aufl.). Beltz Juventa.
- Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025*. Abgerufen unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf [08.06.24]
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, m. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- Osiander, C. & Steinke, J. (2011a). Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. *Zeitschrift für Sozialreform*, 57 (2), 149-173.

- Osiander, C. & Steinke, J. (2011b). Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. *IAB Discussion Paper*, 15, 1-35.
- Rübner, M., Göckler, R., Kohn, K.-H. P., Göbel, C., Jäger, U. & Franck, M. (2022). *Beschäftigungsorientiert beraten, vermitteln und fördern*. (2. Aufl.). Regensburg: Walhalla.
- Senghaas, M. & Bernhard, S. (2021). Arbeitsvermittlung im Spannungsfeld von Dienstleistung und Kontrolle – Eine multimethodische Studie zu Eingliederungsvereinbarungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. *Sozialer Fortschritt*, 70 (9), 487 – 507. <https://doi.org/10.3790/sfo.2021.00.0000.Q2ENXS>
- Senghaas, M., Bernhard S. & Freier (2020). Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter. Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein. *IAB-Kurzbericht*, 5, 1-8.

