

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Discussion Paper

15/2011

Beiträge zum wissenschaftlichen Dialog aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung

Dienstleistungsprozesse und reformierte
Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler

Christopher Osiander
Joß Steinke

Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung

Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung
aus Sicht der Vermittler

Christopher Osiander (IAB), Joß Steinke (IAB)

Mit der Reihe „IAB-Discussion Paper“ will das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit den Dialog mit der externen Wissenschaft intensivieren. Durch die rasche Verbreitung von Forschungsergebnissen über das Internet soll noch vor Drucklegung Kritik angeregt und Qualität gesichert werden.

The “IAB-Discussion Paper” is published by the research institute of the German Federal Employment Agency in order to intensify the dialogue with the scientific community. The prompt publication of the latest research results via the internet intends to stimulate criticism and to ensure research quality at an early stage before printing.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract	4
1 Einleitung.....	5
2 Theoretische Überlegungen	7
2.1 Neue Ansätze in der Arbeitsvermittlung: Organisatorische Neuausrichtung und neues Geschäftssystem	7
2.2 Vermittler als street-level bureaucrats.....	9
2.3 Veränderte Erwartungen an Vermittlungsfachkräfte	11
3 Datengrundlage	13
4 Empirische Befunde.....	14
4.1 Akzeptanz des Geschäftssystems	14
4.1.1 Eingliederungsvereinbarung	14
4.1.2 Trennung von bewerber- und arbeitgeberorientierter Vermittlung	17
4.1.3 Profiling, Kundendifferenzierung und Regelorientierung.....	19
4.1.4 Zwischenfazit	23
4.2 Verändertes Selbstverständnis der Arbeitsvermittler und Fallmanager	23
5 Fazit.....	30
Literaturverzeichnis	32

Zusammenfassung

Der Beitrag beschäftigt sich mit der Bedeutung der Vermittlungsfachkräfte für die Umsetzung von Reformen innerhalb der Bundesagentur für Arbeit. Zum einen wird der Frage nachgegangen, wie Arbeitsvermittler die Neuausrichtung des Geschäftssystems, in dem sie sich bewegen, beurteilen. Zum anderen wird ihre Selbstsicht vor dem Hintergrund theoretischer Annahmen analysiert. Eine erfolgreiche Umsetzung von Reformen hängt davon ab, wie die Mitarbeiter auf operativen Ebenen Neuerungen interpretieren. Wir zeigen anhand empirischer Ergebnisse aus einer Vermittlerbefragung, dass die Reformen grundsätzlich mitgetragen werden. Es scheint jedoch Teilbereiche zu geben, bei denen die Fachkräfte die konzeptionellen Neuerungen nur bedingt nachvollziehen können.

Abstract

This article deals with the role of caseworkers in Germany's Federal Employment Agency ("Bundesagentur für Arbeit") in the process of implementing administrative reforms. We argue that a successful outcome of reforms depends heavily on how caseworkers understand and interpret innovations. Our new data reveal how caseworkers assess the impact of the reforms and how they see themselves in the process. The results suggest that particularly the recent reforms' acceptance by street-level-bureaucrats is a necessary background for its successful implementation.

JEL Klassifikation: D73, H83, I38

Keywords: street-level bureaucracy, organizational reform, Hartz-reforms, Federal Agency of Employment, employment service

1 Einleitung¹

Die Betreuung und Vermittlung von Arbeitslosen ist das Kerngeschäft der Arbeitsverwaltung. Erfolg und Misserfolg hängen jedoch im konkreten Fall stark von den handelnden Personen und ihrer Eingebundenheit in Arbeitsabläufe ab. Die mit den Hartz-Reformen begonnene Neuorientierung in der Arbeitsvermittlung ist vor diesem Hintergrund in den Blick zu nehmen. Bei eben dieser Neuorientierung ging es zum einen um die Implementierung der von Giddens (1998) vertretenen Idee einer neuen Balance von individuellen Rechten und Pflichten, verbunden mit einer „Aktivierung“, also der Forderung, der Staat müsse seinen Bürgern mehr zutrauen und zumuten (Dingeldey 2006). Zum anderen wurde angestrebt, die Bundesagentur für Arbeit (BA) zu einer unternehmensähnlichen Dienstleisterin zu machen, die den Arbeitssuchenden („Kunden“²) bessere Angebote macht: Beratung und Betreuung sollten kundenfreundlicher, schneller, qualitativ besser und weniger bürokratisch werden (Bundestag 2003). Die Dienstleistungen sollen zudem einer stärker vertragsorientierten Handlungsrationalität folgen, nach der Kunden Mitgestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

Die entsprechenden Reformen vollzogen sich vor dem Hintergrund einer gleichzeitigen Ausdifferenzierung der Arbeitsverwaltung: Die BA bzw. die Agenturen für Arbeit sind für die Leistungen nach dem SGB III (Alg I) verantwortlich. Im SGB II ist die Lage hingegen komplexer: Für Empfänger dieser Leistungen wurden mit den ARGEN bzw. Jobcentern – Arbeitsgemeinschaften aus Kommunen und Arbeitsagenturen – und den so genannten Optionskommunen, die für die Umsetzung des SGB II alleine verantwortlich sind, neue Träger und Organisationsstrukturen geschaffen.

Bisher liegen zu Vermittlungsprozessen vor allem Ergebnisse aus qualitativen Studien vor. Sie gehen der Frage nach, was unter einem guten Vermittlungsprozess zu verstehen ist und welche Dienstleistungen Kunden benötigen. Ludwig-Mayerhofer et al. (2008b) zeigen, dass das Eigeninteresse der Arbeitslosen häufig mit dem von den Vermittlern vertretenen Gemeinwohlinteresse übereinstimmt und folgern, dass Autonomie und Solidarität anstelle von Aktivierung den Vermittlungsprozess bestimmen sollten. Untersuchungen, die sich auf eine qualitative Panelbefragung von SGB-II-Leistungsempfängern stützen, haben zu dem Befund geführt, dass Hilfebezug und Aktivierungsbemühungen von den Betroffenen auf der Basis ihrer jeweiligen Biografien ganz unterschiedlich wahrgenommen und gedeutet werden (Wenzel 2008; Hirseland/Ramos Lobato 2010). Aktivierung steht letztlich im Spannungsfeld zwischen individuell unterschiedlichen Lebenslagen der Betroffenen und Steue-

¹Wir bedanken uns für hilfreiche inhaltliche Kommentare und konstruktive Kritik bei Katja Hartosch, Nina Weimann-Sandig, Daniel Fackler, Oliver Ludewig und Peter Kupka. Natürlich trägt keine der genannten Personen Verantwortung für die nachstehenden Ausführungen. Diese liegt allein bei den Verfassern. Der Beitrag erscheint demnächst als gekürzte und leicht abweichende Fassung in der „Zeitschrift für Sozialreform“.

²In diesem Beitrag werden möglichst geschlechtsneutrale Formulierungen gewählt. Wenn von männlichen Personen die Rede ist, sind stets auch weibliche gemeint. Die Beschränkung auf die männliche Form erfolgt ausschließlich aus Gründen der Lesbarkeit.

rungsanforderungen an die BA, die häufig gewisse Standardisierungen erfordern (Koch et al. 2009: 111). Eine qualitative Konzeptstudie kommt zu dem Schluss, dass die Dienstleistungen für Empfänger der Grundsicherung gemeinsam von Fachkräften und Hilfebedürftigen zu erbringen sind. Die Realität sei davon noch ein gutes Stück entfernt (Baethge-Kinsky et al. 2007). In einer ähnlichen Studie monieren Hielscher und Ochs (2009), dass der Anspruch auf substanzielle personale Dienstleistung in der Arbeitsvermittlung allgemein bislang nicht erfüllt sei.

Quantitative Studien über den Erfolg von Vermittlungsprozessen liegen für Deutschland erst seit Kurzem und in geringer Zahl vor: Hofmann et al. (2010) belegen, dass sich die Arbeitslosigkeitsdauer verkürzt, je weniger Kunden ein Vermittler zu betreuen hat. Auf Grundlage derselben Datenbasis wie in unserem Beitrag ermitteln Boockmann et al. (2010), dass Arbeitsvermittler auf unterschiedliche Strategien zurückgreifen, die sie den Dimensionen Betreuungsintensität, individuelle Vorgehensweise, Nähe zum Kunden, Vermittlungsorientierung und Normakzeptanz zuordnen. Für die Schweiz zeigen Frölich et al. (2007) mittels ökonomischer Analysen den Einfluss der Arbeitsvermittlung auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit von Arbeitslosen. Sie finden Belege dafür, dass u.a. die Fokussierung auf rasche Wiedereingliederung sowie auf eine intensive Zusammenarbeit mit Arbeitgebern, kooperative Beziehungen zu privaten Institutionen und eine auf Druck gegenüber den Arbeitslosen ausgerichtete Strategie zielführend ist. Behncke/Frölich/Lechner (2010) analysieren ebenfalls für die Schweiz, dass sich die Wiedereingliederungschancen tendenziell verbessern, wenn Vermittlungsfachkraft und Arbeitsloser zur selben sozialen Gruppe gehören. Die zuletzt genannten Untersuchungen unterstreichen, dass die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen und die konkrete Beziehung von Arbeitsvermittlern mit ihren Kunden – also der in bisherigen Studien oft als „black box“ verstandene Vermittlungsprozess – Einfluss auf die Ergebnisvariablen auszuüben vermögen.

Neben diesen Beiträgen existieren zudem zahlreiche Arbeiten, in denen in erster Linie nach den Prozessen bei der Umgestaltung der BA gefragt wurde (z. B. Vaut 2004; Schütz/Mosley 2005; Sell 2006; Steinke 2007; Konle-Seidl 2008; Schütz 2008). An dieser Stelle ist auch auf die Hartz-Evaluation und hier insbesondere das Arbeitspaket 2 „Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit“ zu verweisen (Iso/Ochs 2006).

Insgesamt ist bei den Ergebnissen auffällig, dass der konkrete organisationale Kontext, in dem Vermittlungsprozesse stattfinden, nach wie vor als unerforscht gelten darf. So bezeichnete Sell (2006: 45) die Meso- und Mikroebene der Arbeitsverwaltung noch 2006 als „terra incognita“ der Arbeitsmarktforschung“ (ähnlich auch Baethge-Kinsky et al. 2007). Gerade hier ist also noch viel unbekanntes Terrain zu erschließen. Wir möchten dazu einen Beitrag leisten und fokussieren uns hier deshalb mit unseren Analysen auf die Einstellungen von Vermittlern zu ihrer Arbeit.

Mit diesem Artikel versuchen wir, eine Brücke zwischen den „inputs“, also den organisationalen Gestaltungsversuchen, und den „outputs“ zu schlagen. Dabei stehen zwei Fragen im Mittelpunkt:

1. Wie beurteilen die mit der Vermittlung betrauten Fachkräfte in den Agenturen und Grundsicherungsträgern die Neuausrichtung des Geschäftssystems?
2. Entspricht die Selbstsicht der Arbeitsvermittler dem, was im Sinne der neuen Ausrichtung gefordert ist?

Zu analysieren ist, inwieweit die intendierten Reformziele auf der operativen Ebene des Verwaltungshandelns Zustimmung erfahren. Unter Bezugnahmen auf die Arbeiten von Giddens (1988) und insbesondere von Lipsky (1980) wird argumentiert, dass die erfolgreiche Umsetzung von Reformen in erheblichem Ausmaß von den unteren Hierarchieebenen der öffentlichen Verwaltung abhängt, da Reforminhalte interpretiert und in konkretes Handeln übersetzt werden müssen. Diese Überlegungen gleichen wir mit empirischen Daten ab, in denen Einschätzungen von Vermittlungsfachkräften und ihren Vorgesetzten zum Ausdruck kommen. Bevor wir die theoretischen Überlegungen mit empirischen Daten in Beziehung setzen und prüfen, inwieweit das neue Geschäftssystem Akzeptanz findet, werden im Folgenden die Forschungsfrage und im Anschluss der Datensatz näher erläutert.

2 Theoretische Überlegungen

2.1 Neue Ansätze in der Arbeitsvermittlung: Organisatorische Neuausrichtung und neues Geschäftssystem

Die Hartz-Reformen gehen im Kern auf Kritik an der Arbeitsweise der BA zurück. Nach dem „Vermittlungsskandal“ 2002 wurde das System der staatlichen Arbeitsverwaltung vehement und grundlegend in Frage gestellt. Auch wenn Hartz-Kommission und Bundesregierung mit „Hartz IV“ oder Instrumenten wie „Ich-AG“ etc. eher für mediale Aufmerksamkeit sorgten: Die Neuorganisation der Arbeitsverwaltung war Kernbestandteil der Reformen in den Jahren 2002 bis 2004. Zu den einschneidenden Veränderungen der Arbeitsverwaltung gehörte neben veränderten Leitungsstrukturen, der Implementierung einer neuen Steuerung, die auf Zielvereinbarungen basiert, und einem kennzahlenorientierten Controllingsystem auch die Einführung eines neuen Geschäftssystems. Es soll den Kunden „ein professionelles und kundenorientiertes Dienstleistungserleben [...] gewährleisten, das deren individuelle Problemlage aufgreift und einer Lösung zuführt“ (BA 2009: 4). Zentral ist die konsequente Lenkung des „Kundenstroms“. Vermittler sollen durch vorgeschaltete Empfangs- bzw. Eingangszonen und die Befreiung von standardisierbaren administrativen Anliegen entlastet werden, um mehr Zeit für die Kundenbetreuung zu haben.

Der Vermittlungsprozess selbst wurde neuen Richtlinien unterworfen. Im Anschluss an die Arbeitslosmeldung werden Kunden standardmäßig einem obligatorischen „Profiling“ unterzogen. Damit wird die frühzeitige Erkennung von Stärken und Schwächen von Arbeitssuchenden bezeichnet (Rudolph/Müntrich 2001: 531). So

werden zentrale arbeitsmarktrelevante Charakteristika des Kunden festgestellt. Ziel ist es, bei Stellenangeboten von Arbeitgebern ein passendes „Profil“ zur Hand zu haben. Zudem soll das Profiling die Vermittler befähigen, zielgerichtet den Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu planen und zu strukturieren. Das Profiling ist zudem Grundlage für die Kategorisierung von Kunden im Hinblick auf ihre Arbeitsmarktnähe. Die „Kundengruppen“ sind mit spezifischen Handlungsprogrammen verknüpft.

Die zunächst eingeführte Unterscheidung der Kundengruppen ist von Seiten der Forschung kritisiert worden. Akzeptanz und Umsetzung des Systems wären problematisch (BMAS 2008; Hielscher/Ochs 2009). Inzwischen wurde die Kundendifferenzierung neu aufgelegt und das so genannte „Vier-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“ (4PM) eingeführt. Im Kern werden dabei konkrete Strategien angeboten und Schnittstellen zu anderen Einheiten festgelegt. Zumindest auf konzeptioneller Ebene wird damit stärker als früher der individuelle Unterstützungsbedarf des Kunden betont.

Ein weiterer Kernbestandteil des Vermittlungsprozesses ist die „Eingliederungsvereinbarung“, die mit Kunden der Arbeitsagenturen sowie der Grundsicherungsträger abgeschlossen wird. In ihr werden Umfang und Art der Eigenbemühungen festgelegt, die der Kunde zu erbringen hat, aber auch, welche Leistungen und Hilfestellungen er erwarten kann. Eingliederungsvereinbarungen sind nach gängiger Auffassung schriftlich zu fixierende öffentlich-rechtliche Verträge; sie stellen also keinen hoheitlichen Erlass der Behörde dar. Die Eingliederungsvereinbarungen unterscheiden sich in den beiden Rechtskreisen im Hinblick auf ihre juristische Bedeutung: Im SGB II bilden die Vereinbarungen einen öffentlich-rechtlichen Vertrag und sind „sanktionsbewehrt“, d.h. Verletzungen der Vereinbarungen durch Grundsicherungsempfänger können Rechtsfolgen nach sich ziehen. Dabei ist eine Kürzung des Arbeitslosengeldes II als ultima ratio vorgesehen. Anders im SGB III: Mit den Empfängern von Arbeitslosengeld I, auf das Versicherungsansprüche bestehen, werden ebenfalls Eingliederungsvereinbarungen getroffen. Diese verändern das Rechtsverhältnis zwischen Arbeitsagentur und Kunde jedoch nicht. Das heißt, dass die Verbindlichkeit hier niedriger anzusetzen ist.

Wie Baethge-Kinsky et al. aufzeigen, begründen die Handlungsspielräume der Vermittler beim Abschluss der Vereinbarungen jedoch „eine hierarchische Beziehung, die dem Alltagsverständnis wenigstens der Handlungsform Beratung zuwiderläuft“ (Baethge-Kinsky et al. 2007: 49). Es handele sich um eine asymmetrische Vertragsbeziehung, die aufgrund ihrer Funktion als Sanktionsgrundlage die Gesprächshierarchie festlege und die Gegenseitigkeit der Vertragsbeziehung zu einer Fiktion mache. Dabei seien die Verpflichtungen der Agentur stets abstrakt formuliert, die der Arbeitssuchenden jedoch en detail spezifiziert. Ihrer Intention nach stehen Eingliederungsvereinbarungen jedoch für eine Beziehung zwischen Vermittler und Kunde, die auf Reziprozität durch definierte Rechte und Pflichten basiert.

Die BA wurde vielfach für eine als gering wahrgenommene Berücksichtigung von Arbeitgebern im Vermittlungsprozess kritisiert. Deshalb sollen mindestens 20 % der gesamten Kapazität für arbeitgeber- bzw. stellenorientierte Aktivitäten zur Verfügung stehen (BA 2006: 23). Dies wird so umgesetzt, dass es – zumindest im Bereich des SGB III – spezielle Arbeitgebervermittler und -teams gibt, die sich ausschließlich mit Stellenakquise und Vermittlungsvorschlägen für Arbeitgeber beschäftigen. Dies bedeutet de facto eine stärkere Berücksichtigung der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes, indem die Vermittlung von Personen auf Jobs nicht nur bewerber-, sondern auch stellengetrieben (Schütz 2008: 158–159) erfolgt. Zudem ist so eine Arbeitsteilung etabliert, in dem die Vermittler mit Kundenkontakt im Grunde keine Kontakte mehr zu Arbeitgebern pflegen (sollen).

Auch die meisten Jobcenter (ehemalige ARGEn) haben die Organisationsreformen der BA implementiert und sind damit in deren Steuerung eingegliedert (Mosley 2008: 93). Anders verhält es sich mit den Optionskommunen, die in der Tradition der früheren Sozialämter stehen. In qualitativen Analysen hat sich gezeigt, dass sich Optionskommunen durch eine geringere Einheitlichkeit, einen niedrigen Grad an Standardisierung der Aufgabenwahrnehmung und somit vergleichsweise hohe regionale Vielfalt bei geringerer Vergleichbarkeit und größerer Handlungsautonomie kennzeichnen lassen (BMAS 2008: 223).

2.2 Vermittler als street-level bureaucrats

Wie aber wurde die Ausrichtung auf zielgenaue und individuelle Betreuung sowie auf kundenfreundliche und auf Reziprozität und Gleichrangigkeit ausgerichtete Dienstleistungsprozesse umgesetzt? Formale organisatorische Strukturen lassen sich am Reißbrett planen, das Verhalten derjenigen, die diese Strukturen ausfüllen, dagegen nicht. Die Implementation von Reformen ist ein komplexer Prozess, der nicht immer erfolgreich ist, oder wie Pressman und Wildavsky (1984: XXI) feststellen: „Implementation, under the best of circumstances, ist exceedingly difficult. (...) Good ideas are dissipated in the process of execution“.

Von Bedeutung sind in diesem Kontext auch die theoretischen Überlegungen von Giddens in seinem Werk „Die Konstitution der Gesellschaft“. Er versucht eine theoretische Synthese von Handlung und Struktur, die er als „Dualität von Struktur“ bezeichnet (Giddens 1988: 77f. und 352f.). Bei ihm sind gesellschaftliche Tatbestände stets Folge bzw. Ergebnis individueller Handlungen, gleichzeitig aber auch Bedingung und Medium des Handelns und Restriktion für die Akteure. Dabei ist Machtausübung integraler Bestandteil jedes menschlichen Handelns, deren Ausmaß allerdings von den Ressourcen abhängig ist, über die das Individuum zu verfügen in der Lage ist. Institutionen und die in ihnen geltenden Regeln sind deshalb niemals vollständig verhaltenssteuernd, da Macht immer begrenzt ist und Regeln von den Akteuren individuell interpretiert werden müssen. Damit verändern die handelnden Akteure immer auch den strukturellen Rahmen, in dem sie sich bewegen. Diese theoretische Sichtweise ist auf die Arbeitsverwaltung übertragbar, wie wir im Folgenden verdeutlichen werden.

Ob Reformziele in der Praxis umgesetzt werden können, hängt u. a. davon ab, wie die Personen, die mit der konkreten Ausführung beauftragt sind und mit den Klienten oder Kunden einer öffentlichen Verwaltung interagieren, die intendierten Politikziele interpretieren und umsetzen. Lipsky (1980) bezeichnet diese Personen im operativen Geschäft öffentlicher Verwaltungen als *street-level bureaucrats*. Meyers und Vorsanger (2006: 154) beschreiben sie wie folgt:

„[S]treet-level bureaucrats have significant opportunities to influence the delivery of public policies. Frontline workers are responsible for many of the most central activities of public agencies, from determining program eligibility to allocating benefits, judging compliance, imposing sanctions and exempting individuals and businesses from penalties.“

Street-level bureaucrats – so die zentrale These – verfügen trotz Verfahrensvorschriften stets über ein hohes Maß an Autonomie in Form diskretionärer Handlungsspielräume. Sie sind das „Gesicht“ der öffentlichen Verwaltung und entscheiden (mit), welche Leistungen welchen Kunden in welcher Art und Weise zugesprochen werden. So bestimmen sie auch die (Arbeitsmarkt-)Politik mit (Evans/Harris 2004). Hier wird bereits die theoretische Nähe zur Giddens'schen Dualität von Struktur deutlich. Auch bei der Verhaltenssteuerung und -kontrolle von Individuen durch Organisationen lassen sich Bezugspunkte herstellen.

Organisationen treten ausschließlich über die *street-level bureaucrats* mit ihren Kunden in Kontakt und überlassen ihnen automatisch Spielräume und Einflussmöglichkeiten. Diese können einerseits dazu dienen, Lücken in Verfahrensvorschriften durch praktisches Handeln zu schließen; andererseits können ursprünglich intendierte Politikziele – bewusst oder unbewusst – unterminiert werden. Letzteres kann – wie Lipsky (1980) und Prottas (1978: 289) zeigen – daran liegen, dass Diskrepanzen zwischen individuellen und organisationalen Zielen entstehen³:

“One can expect a distinct degree of noncompliance if lower-level workers' *interests* differ from the interests of those at higher levels, and the incentives and sanctions available to higher levels are not sufficient to prevail [...] Managers are interested in achieving results consistent with agency objectives. Street-level bureaucrats are interested in processing work consistent with their own preferences and only with those agency policies so salient as to be backed by consistent sanctions” (Lipsky 1980: 17–19).

³Auf die Ähnlichkeit dieser theoretischen Ansätze zu mikroökonomisch fundierten Analysen von Überwachungs- und Kontrollproblemen aufgrund von Informationsasymmetrien im Rahmen so genannter Principal-Agent-Ansätze weist beispielsweise Winter (2003) mit Recht hin. Auf eine nähere Erläuterung wird hier aus Platzgründen verzichtet. Für eine Einführung in die Principal-Agent-Problematik aus ökonomischer Perspektive vgl. beispielsweise Ross (1973) oder Picot/Dietl/Franck (2008: 72–79).

Trotz expliziter Handlungsanweisungen können Arbeitsvermittler beispielsweise (mit-)entscheiden, ob eine Person eine Weiterbildung erhält oder nicht. Verschiedene Vermittlungsfachkräfte können in ähnlichen Situationen somit unterschiedlich entscheiden – und beeinflussen damit, wer Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhält oder nicht. Von Bedeutung ist zudem, dass es im Bereich der Arbeitsverwaltung seit den 1990er Jahren eine Reihe von Reformprozessen gab, von denen die meisten wenig erfolgreich verlaufen sind und im Nachhinein als gescheitert gelten. Beispielhaft ist hier das „Arbeitsamt 2000“, mit dem die Arbeitsvermittlung vor Ort modernisiert werden sollte, was jedoch im Zuge der Aufarbeitung des Vermittlungsskandals abrupt gestoppt wurde (Schütz 2008: 64–76). Derartige Erfahrungen könnten Mitarbeiter, also die street-level bureaucrats, gegen Reformen immunisieren, gerade, wenn sie sich daran erinnern, dass Reformen auch schon mal „ausgesessen“ werden können. Zugleich ist die Ausdifferenzierung der Arbeitsverwaltung zu beachten. Sie verweist auf die bereits beschriebene Trennung in zwei Rechtskreise sowie die Organisation der Ausgestaltung des SGB II mit Jobcentern und Optionskommunen. Hier kommen unterschiedliche Aufgaben und Kundenkreise aber auch Erfahrungen, Kulturen und Traditionen zusammen. Akzeptanz zu erreichen ist vor diesem Hintergrund eine besonders schwierige Aufgabe, gleichzeitig jedoch unabdingbar für den Erfolg der Reformen.

Neben dem Geschäftssystem der BA sind die Vermittler selbst Ziel der Reformen. Im folgenden Kapitel stellen wir dar, welche Rolle die BA den Vermittlern zuweist und welche Erwartungen damit verknüpft sind. Dabei wird deutlich, dass Letztere in enger Beziehung zu den dargestellten Theorien über Handlungsspielräume der street-level bureaucrats stehen.

2.3 Veränderte Erwartungen an Vermittlungsfachkräfte

Die Rolle des Arbeitsvermittlers hat sich mit der Zeit gewandelt. Mit Eberwein und Tholen (1987: 286) gehen wir davon aus, dass Arbeitsvermittler ein Beispiel für ein „Rollen-Set“ sind, d.h., dass sie aufgrund ihrer beruflichen Position und der sich daraus ergebenden Interaktionen mit anderen Akteuren teilweise konfligierenden Rollenerwartungen ausgesetzt sind.

Bis Anfang der 1980er Jahre war Arbeitsvermittlung eher eine angelernte Tätigkeit und weniger ein Beruf (Cramer 1979, zitiert nach Eberwein/Tholen 1987: 282), bei der keine standardisierte Ausbildung zu erkennen war⁴. Dies änderte sich erst durch eine zunehmende Professionalisierung: Für den gehobenen Dienst wurde ein Studium an der Fachhochschule der BA zur Voraussetzung und damit ein „vorherrschendes“ Berufsbild geschaffen (Sell 1999: 451f.). In wissenschaftlichen Untersuchungen zeigte sich zumindest seit den 1980er Jahren ein überwiegend sachorientiertes und

⁴Dies zeigt sich im Übrigen auch empirisch: Noch immer gibt es einen beträchtlichen Anteil an Vermittlern in der BA, die selbst überhaupt keine berufliche Ausbildung durchlaufen haben.

professionelles Handeln der Vermittlungsfachkräfte im Umgang mit Arbeitslosen (Sell 1999: 454).

Im Zuge der Reformen gab es auch hier Veränderungen: So wurde der Studiengang „Arbeitsförderung“ letztmalig 2005 angeboten und von den Bachelor-Studiengängen „Beschäftigungsorientierte Beratung und Fallmanagement“ sowie „Arbeitsmarktmanagement“ abgelöst (BA 2005: 12). Mit dieser Umgestaltung geht – zumindest formal – eine veränderte Schwerpunktsetzung bei den Inhalten einher: So wurde aus dem verwaltungswissenschaftlichen Studium mit der Betonung rechtswissenschaftlicher und auf korrekte Rechtsanwendung ausgerichteter Inhalte eines mit ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkten. Darüber hinaus wird der Dienstleistungsauftrag mit dem Fokus auf Fördern und Fordern insbesondere im SGB II klar formuliert (Koch et al. 2009: 81–82). Es ist evident, dass das Rollenverständnis der Arbeitsvermittler mit den Anforderungen an ihre Tätigkeit weitgehend übereinstimmen muss, damit die intendierte Dienstleistungsorientierung in der Praxis umgesetzt werden kann. Bereits in den 1980er Jahren legten Eberwein und Tholen (1987, 1988) eine heuristische Typologie von Arbeitsvermittlern vor, die vier Handlungsstrategien abbildet:

1. Der Arbeitsvermittler, der sich als **Makler** begreift, sieht seine Aufgabe in der Zulieferung von Arbeitskräften an Betriebe, wobei er eine „Bestenvermittlung“ betreibt, also diejenigen Arbeitslosen mit großer Arbeitsmarktnähe und guten Vermittlungschancen vorrangig behandelt.
2. Der **Sozialarbeiter** betont weniger die unmittelbare Vermittlungstätigkeit als die Hilfestellung für die Arbeitslosen und tritt damit als deren Helfer auf, weniger als Dienstleister für Betriebe.
3. Der **Bürokrat** bzw. **Sachbearbeiter** handelt wenig marktorientiert und beruft sich vor allem auf formale Elemente: Er stellt die eigenen Handlungsoptionen als weitgehend durch Dritte bestimmt und unveränderlich dar, so dass er bisweilen weniger Spielräume nutzt als möglich wären.
4. Der **Berater** begreift sich als Dienstleister für Arbeitslose, denen er in Fragen von Arbeit und Beruf von Nutzen sein kann. Sein Fokus liegt auf flexibler Rechtsanwendung sowie der Aktivierung und Ermutigung von Arbeitslosen, kombiniert mit dem Einsatz von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Er handelt eigeninitiativ und versucht, die Interessen von Arbeitgebern und –nehmern gleichermaßen zu berücksichtigen.

Die zuletzt genannte Rolle des Dienstleisters ist eindeutig diejenige, die im Zuge der BA-Reformen als erstrebenswerter Idealtypus formuliert wurde. Es zeigt sich auch eine große konzeptionelle Nähe der Heuristik mit dem Ansatz der street-level bureaucracy: Verschiedene Rollen sind mit unterschiedlichen Handlungsstrategien verbunden, beispielsweise ein sozialfürsorgliche Schwerpunkt beim Sozialarbeiter oder formal korrekte Rechtsanwendung beim Sachbearbeiter.

Auch Lipsky (1980: 74) stellt hinsichtlich der Arbeitsverwaltung fest, dass street-level bureaucrats dort gleichzeitig Dienstleister für, als auch – v.a. durch die mögliche Verhängung von Sanktionen – Richter über ihre Kunden sind. Dieses Spannungsverhältnis verdeutlicht zwei Sachverhalte: Erstens ist jede Rolle mit einer anderen Interpretation von Regelungen und Vorschriften verbunden – ob intendiert oder nicht. Zweitens können sich ambivalente oder konfligierende Zielsetzungen ergeben, die durch Arbeitsvermittler in praktisches Handeln übersetzt werden müssen.

Im folgenden Kapitel stellen wir nun die Datengrundlage dar, die uns als Basis für die Einschätzungen der Reformen durch die Vermittler selbst dient.

3 Datengrundlage

Unsere empirischen Analysen basieren auf einem Datensatz, der im Rahmen einer Pilotstudie mit dem Titel „Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien im SGB II und SGB III“ entstanden ist. Das methodische Vorgehen und die inhaltliche Zielrichtung orientieren sich beide an Frölich et al. (2007). Befragt wurden Vermittlungsfachkräfte, Fallmanager und Teamleiter aus zehn Arbeitsagenturen (SGB III) und 16 Grundsicherungsstellen des SGB II (ARGEn und Optionskommunen). In diesen Organisationseinheiten wurde jeweils eine Vollerhebung durchgeführt. Bei der Auswahl der regionalen Einheiten wurden möglichst unterschiedliche Arbeitsmarktlagen, Organisationsformen sowie die verschiedenen Modelle der Aufgabewahrnehmung berücksichtigt. Die Ergebnisse sind nicht repräsentativ für alle Agenturen im Bundesgebiet, bieten aber erstmals quantifizierbare Resultate über das „Innenleben“ der Agenturen. Der Datensatz umfasst Fragen zu Soziodemografie, individuellen Einstellungen der Vermittlungsfachkräfte sowie zum lokalen Kontext.

Grundgesamtheit sind Fachkräfte, die in der bewerberorientierten Vermittlung von über 25-Jährigen tätig waren sowie die unmittelbaren Vorgesetzten der Vermittler (Teamleiter). Die Befragung war freiwillig, die Teilnahme konnte wahlweise online oder über postalische Rücksendung des Fragebogens erfolgen. Die Feldphase der Befragung lief von März bis Juni 2009. Während der Feldphase erhielten zudem alle potenziellen Teilnehmer zwei Erinnerungs-E-Mails, um die Ausschöpfung zu erhöhen. Die Bruttostichprobe umfasste 1563 Personen, von denen 537 (34 %) antworteten, aus den Arbeitsagenturen knapp 37 %, aus den Grundsicherungsstellen 32 %.

Im nachfolgenden Abschnitt unterziehen wir die theoretischen Überlegungen einer empirischen Überprüfung.

4 Empirische Befunde

4.1 Akzeptanz des Geschäftssystems

Im Folgenden soll die Akzeptanz der wichtigsten Elemente des Geschäftssystems vor Ort näher betrachtet werden. Wir nehmen dabei Bezug auf die in Abschnitt 2.1. und 2.2. dargestellten theoretischen Überlegungen und wollen aufzeigen, inwieweit die Vermittlungsfachkräfte den Reformen zustimmen oder nicht. Dazu haben wir die folgenden Aspekte herausgegriffen, auf die bereits im Rahmen der theoretischen Überlegungen näher eingegangen wurde:

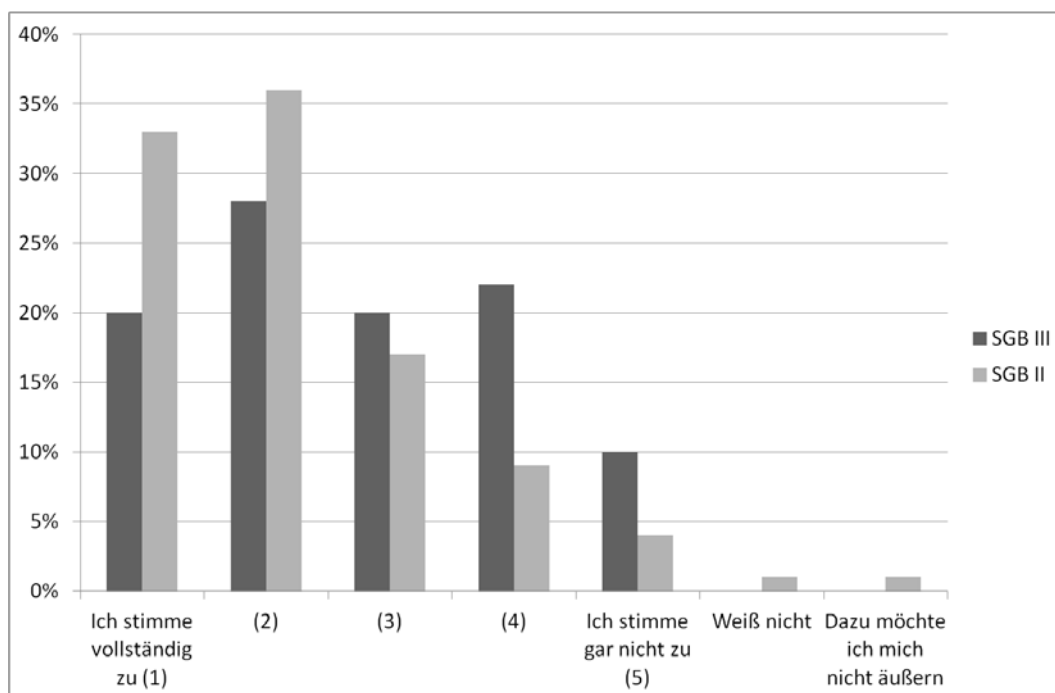
- die *Eingliederungsvereinbarungen* als öffentlich-rechtlicher Vertrag unter gleich gestellten Vertragspartnern
- die Trennung in *bewerberorientierte und arbeitgeberorientierte Vermittlung* und
- das *Profiling*, die darauf aufsetzende *Kundendifferenzierung* und die Notwendigkeit von *Regeln und Handlungsanweisungen*

Zu den einzelnen Punkten existierten in der Befragung eine oder mehrere Fragen bzw. vorgegebene Aussagen, anhand derer die Vermittler eine persönliche Einschätzung abgeben konnten. Die Items wurden jeweils durch fünfstufige Skalen abgefragt.

4.1.1 Eingliederungsvereinbarung

Die Eingliederungsvereinbarungen werden in SGB III und SGB II unterschiedlich bewertet. Abbildung 1 veranschaulicht die grundsätzliche Einschätzung der Eingliederungsvereinbarungen durch die Vermittler. Die Aussage lautete: „Grundsätzlich sind Eingliederungsvereinbarungen ein sinnvolles Hilfsmittel für die Vermittlungs- bzw. Betreuungsarbeit.“ Die Skala reichte von „Ich stimme vollständig zu“ (1) bis „Ich stimme gar nicht zu“ (5).

Abbildung 1: Bewertung: Eingliederungsvereinbarungen sind grundsätzlich sinnvoll



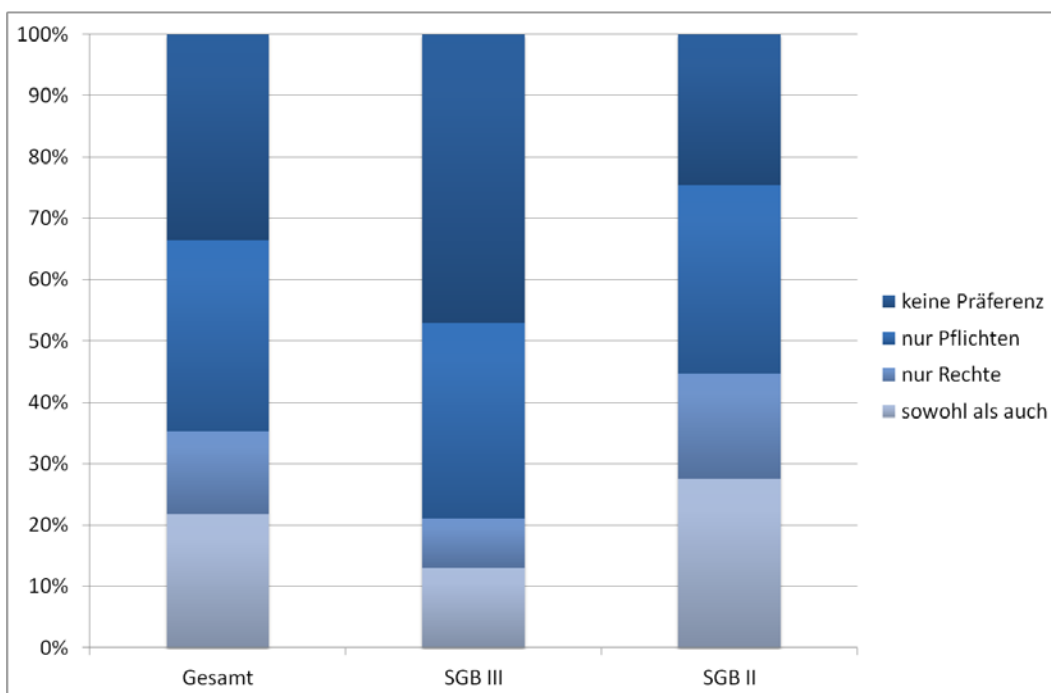
Quelle: Eigene Darstellung; N = 195 (SGB III) N = 295 (SGB II)

Die Ergebnisse zeigen, dass die Eingliederungsvereinbarung vor allem im SGB II als sinnvolles Hilfsmittel betrachtet wird (69 % stimmen vollständig oder eher zu, nur 13 % eher nicht oder gar nicht), während die Zustimmung im SGB III verhaltener ausfällt (48% stimmen völlig oder eher zu, 32 % eher nicht oder gar nicht). Berechnet man getrennt für jeden Rechtskreis den Mittelwert der Verteilung, so kommt man auf Werte von 2,14 (SGB II) bzw. 2,74 (SGB III).⁵ Die Mittelwertdifferenzen der Bewertungen zwischen den beiden Rechtskreisen sind damit höchst signifikant.

Betrachtet man zusätzlich die Beurteilung zweier weiterer Aussagen („Eingliederungsvereinbarungen sind dazu da, dass der Kunde seine Rechte einfordern kann“ bzw. „Die Eingliederungsvereinbarungen sind dazu da, Druck auf den Kunden auszuüben“), wird außerdem deutlich, dass die Gleichgewichtigkeit von Rechten und Pflichten im SGB II stärker herausgestellt wird als im SGB III.

⁵Betrachtet man die Unterschiede zwischen den einzelnen Ausprägungen als äquidistant, so ist die Berechnung von Mittelwerten erlaubt, wenn auch methodisch nicht vollkommen korrekt. Die Antwortkategorien „Weiß nicht“ und „Dazu möchte ich mich nicht äußern“ werden bei der Mittelwertberechnung ausgeschlossen.

Abbildung 2: Bewertung: Eingliederungsvereinbarungen als Spezifikation der Rechte des Kunden und/oder Druckmittel



Quelle: Eigene Darstellung; N = 190 (SGB III) N = 282 (SGB II)

Wir fassen die Zustimmung zu einer Aussage dann als gegeben auf, wenn der Aussage „vollständig“ oder „eher“ zugestimmt wurde. Personen, die sich in der Kategorie „sowohl als auch“ befinden, haben also beiden oben zitierten Aussagen eher oder vollständig zugestimmt; Personen in der Kategorie „nur Pflichten“ stimmten folglich nur der Aussage zu, Eingliederungsvereinbarungen seien dazu da, Druck auszuüben, während in der Kategorie „keine Präferenz“ keiner von beiden Aussagen überwiegend zugestimmt wurde. Wie Abbildung 2 zeigt, stimmen im SGB II knapp 28 % der Befragten beiden Aussagen zu, im SGB III nur 13 %. Umgekehrt zeigt sich im SGB III ein wesentlich höherer Anteil an Vermittlern, die beiden Aussagen indifferent oder ablehnend gegenüberstehen (47 % vs. 25 %). Der fordernde Teil der Pflichten wird in beiden Rechtskreisen ähnlich häufig herausgestellt, im SGB II stimmen aber 17 % ausschließlich der Aussage zu, die EGV enthalte Rechte, im SGB III sind es nur 8 %.

Eine Interpretation der Ergebnisse fällt allerdings in diesem Fall schwer. Die Vermittler in den Grundsicherungsträgern (SGB II) gehen offensichtlich etwas anders mit den Eingliederungsvereinbarungen um, als ihre Kollegen in den Arbeitsagenturen, für die das SGB III Rechtsgrundlage ist. Im SGB II begreifen mehr Vermittler die Vereinbarungen als sinnvolles Hilfsmittel. Sie betonen auch in höherem Umfang den gesetzlich angelegten Dualismus von beiderseitigen Rechten und Pflichten. Zum einen dürfte hier die höhere Verbindlichkeit der Eingliederungsvereinbarungen im SGB II eine Rolle spielen. Da sich aus ihnen ein öffentlich-rechtliches Vertragsverhältnis ergibt, sind Vermittler in den Grundsicherungsstellen möglicherweise besonders auf eine rechtlich einwandfreie Erarbeitung und Ausgestaltung der Vereinbarungen bedacht. Das würde im Umkehrschluss heißen, dass die Vermittler, die mit

Versicherungskunden Eingliederungsvereinbarungen schließen, hier „pragmatischer“ vorgehen.

Dabei ist zu bedenken, dass im SGB III ein hoher Anteil an Personen nur kurzzeitig arbeitslos ist und schnell wieder in Erwerbstätigkeit eintritt. Hier dürften die Eingliederungsvereinbarungen aufgrund der hohen Eigenaktivitäten oftmals eine vergleichsweise geringe Bedeutung haben. Dies berichten auch Ludwig-Mayerhofer et al. (2008a), bei denen Vermittlungsfachkräfte Eingliederungsvereinbarungen als wenig hilfreich bei motivierten Arbeitssuchenden auffassen, „da diese Leute sowieso aktiv seien“ (Ludwig-Mayerhofer 2008a: 209). In diesem Zusammenhang erscheint eine plausible Interpretation der hier vorgestellten Ergebnisse zu sein, dass die Vermittler bei der SGB-II-Klientel einen höheren Aktivierungsbedarf ausmachen als ihre Kollegen in den Arbeitsagenturen bei den SGB-III-Kunden. Auch dies könnte dazu führen, dass sie einer präzisen Spezifikation von Rechten und Pflichten in den Eingliederungsvereinbarungen mehr Bedeutung zuweisen.

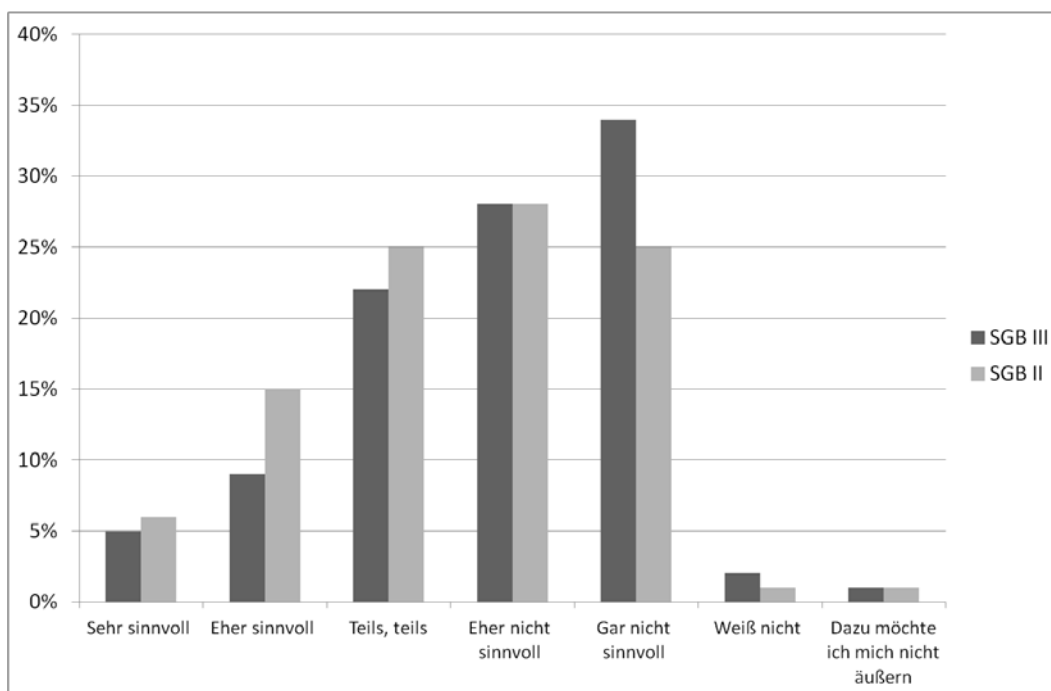
Zusammengenommen sind die hier präsentierten Daten ein (weiteres) Indiz dafür, dass das mit den Eingliederungsvereinbarungen verbundene Ziel einer Reziprozität in der Vertragsbeziehung noch nicht erreicht ist. Nach wie vor scheint aus Sicht der Vermittler die Handhabe für spätere Sanktionen im Vordergrund zu stehen. Hier könnten zukünftige Forschungsarbeiten ansetzen, um genauer zu untersuchen, wie Eingliederungsvereinbarungen wahrgenommen werden.

4.1.2 Trennung von bewerber- und arbeitgeberorientierter Vermittlung

Die Trennung von bewerber- und arbeitgeberorientierten Vermittlern ist eine wesentliche Neuerung der Reformen. Sie stellt die Vermittlungsfachkräfte vor die Herausforderung, eng und vertrauensvoll zu kooperieren und eine reibungsfreie Zusammenarbeit zu etablieren. Gelungene Kooperation zwischen den arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlern dürfte auch davon abhängen, inwieweit die Arbeitsteilung als sinnvoll erachtet wird. Dies wurde mit folgender Aussage abgefragt: „Wie sinnvoll hinsichtlich der Integration in Arbeit finden Sie es, wenn Bewerber/innen und Arbeitgeber/innen jeweils von unterschiedlichen Vermittlern/Vermittlerinnen betreut werden? Bitte geben Sie eine Einschätzung ab, unabhängig davon, ob bei Ihnen eine unterschiedliche Betreuung erfolgt.“

Die Endpunkte der Skala sind „Sehr sinnvoll“ (1) bzw. „Gar nicht sinnvoll“ (5). Die Ergebnisse zeigt Abbildung 3.

Abbildung 3: Bewertung: Die Trennung der Aufgaben in bewerber- und arbeitgeberorientierte Vermittler ist sinnvoll



Quelle: Eigene Darstellung; N = 184 (SGB III) N = 194 (SGB II)

Insgesamt herrscht – vor allem im SGB III – Skepsis gegenüber der praktizierten Aufgabenteilung. Über 60 % der Vermittlungsfachkräfte halten die Spezialisierung für überhaupt nicht oder nur bedingt sinnvoll, wohingegen lediglich knapp 15 % das Modell eher oder völlig positiv beurteilen. Im SGB II ist ebenfalls die Mehrheit (53 %) nicht überzeugt, während etwa 21 % das Modell befürworten. Die Mittelwerte der beiden Rechtskreise betragen 3,78 (SGB III) bzw. 3,52 (SGB II). Die Differenz zwischen beiden Werten ist auf dem Fünf-Prozent-Niveau signifikant von Null verschieden.

Als Erklärung halten wir für plausibel, dass der Kontakt zu den Arbeitgebern durch die Trennung fast vollständig verloren geht, was die Vermittler skeptisch bewerten. Zum einen geht dadurch berufskundliches Wissen verloren, zum anderen wurden die persönlichen Kontakte mit Arbeitgebern oft als hilfreich für den Vermittlungsprozess empfunden. In diesem Zusammenhang ist zu vermuten, dass die Kritik der Vermittler damit zusammenhängt, dass durch dieses Reformelement gleichsam „gewachsene“ Strukturen und Arbeitsabläufe innerhalb von Agenturen verändert wurden. Zudem korreliert die Ablehnung nicht signifikant mit dem Alter und der Berufserfahrung der Vermittler, was eher auf ein strukturelles Problem hindeutet.

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass das generelle Urteil über die Trennung der Aufgaben nicht damit zusammenhängt,

- wie intensiv die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Arbeitgeberservice der eigenen Einschätzung zufolge tatsächlich ist (bivariate Korrelation $r = 0,00$) und

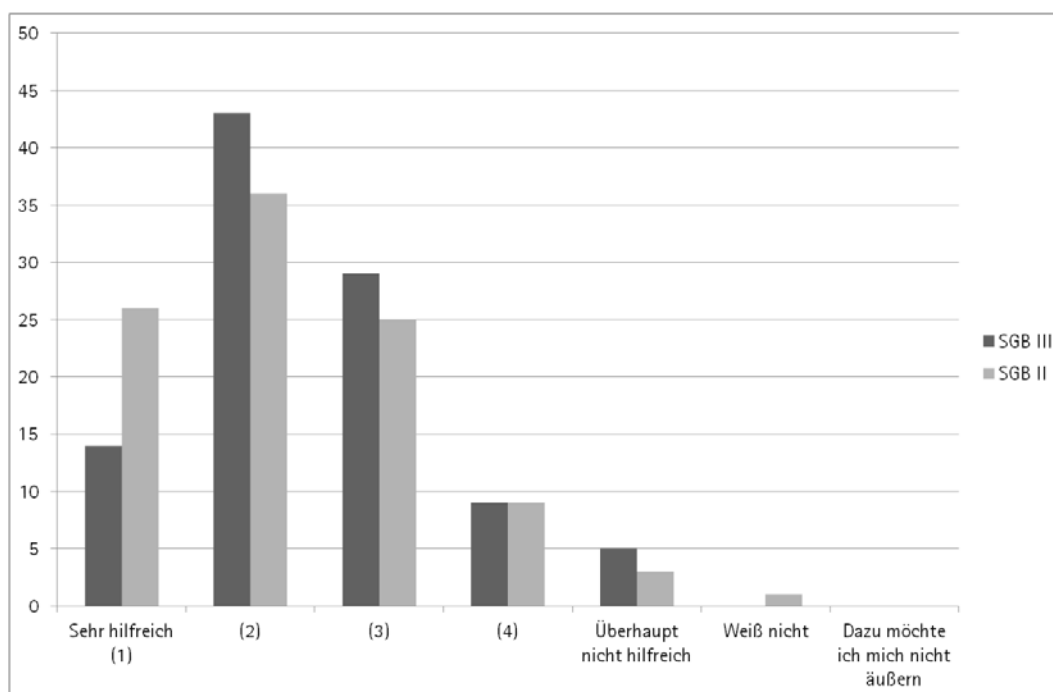
- wie die Qualität des Arbeitgeberservices der eigenen Agentur beurteilt wird (bivariate Korrelation $r = 0,05$).

Vor dem Hintergrund der vermuteten Erklärung ist es allerdings auch plausibel, dass die kritische Einstellung unabhängig von der qualitativen Beurteilung des Arbeitgeberservices erfolgt.

4.1.3 Profiling, Kundendifferenzierung und Regelerorientierung

Die Vermittler wurden gebeten, ihre persönliche Einschätzung über den Nutzen des Profiling abzugeben. Die Frage lautete: „Wie hilfreich ist alles in allem das Profiling für Ihre weitere Vermittlungs- und Betreuungsarbeit?“ Verwendet wurde eine fünf-stufige Antwortskala, deren Endpunkte „Sehr hilfreich“ und „Überhaupt nicht hilfreich“ sind. Abbildung 4 zeigt die Antwortverteilung.

Abbildung 4: Bewertung: Das Profiling ist sinnvoll



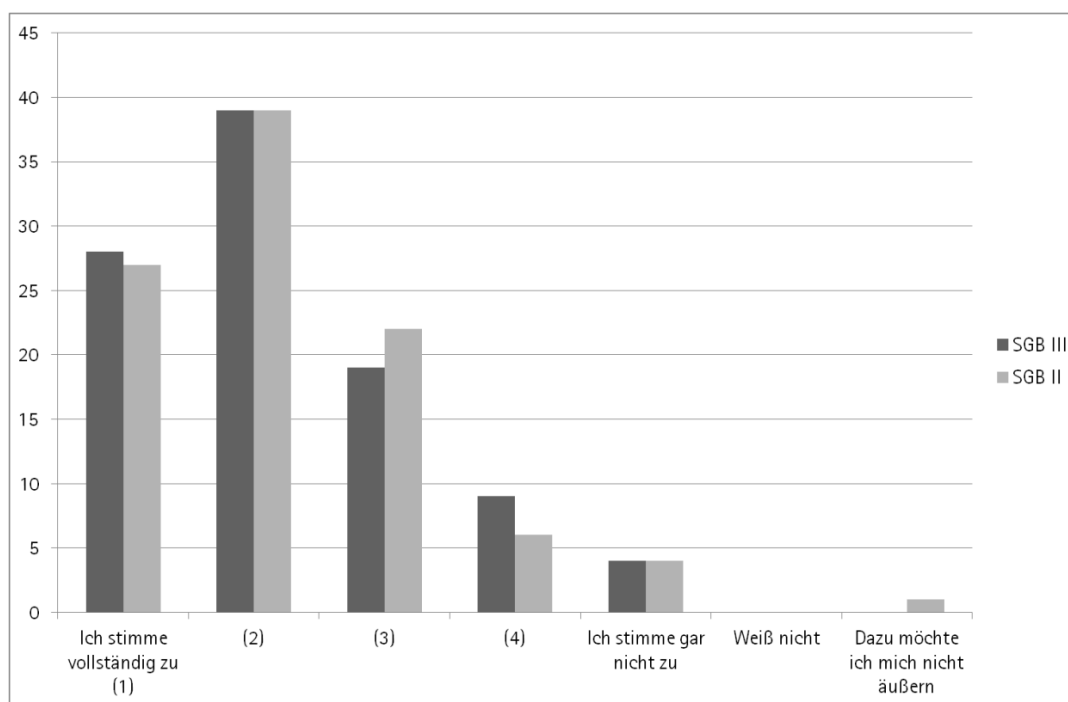
Quelle: Eigene Darstellung; N = 210 (SGB III) N = 296 (SGB II)

Das Profiling wurde als wichtiges und sinnvolles Werkzeug rechtskreisübergreifend anerkannt; besonders im SGB II. Hier halten es 62 % der Vermittler für sehr oder eher hilfreich, im SGB III sind es immerhin 57 %. Auf überwiegende oder vollständige Ablehnung stößt das Profiling nur bei 12 % (SGB II) bzw. 14 % (SGB III) der Vermittler. Die rechtskreisspezifischen Mittelwerte betragen 2,47 (SGB III) bzw. 2,26 (SGB II), wobei der Unterschied zwischen den Mittelwerten auf dem Fünf-Prozent-Niveau signifikant ist. Damit stellt das Profiling offenkundig inzwischen bei der Mehrzahl der Agenturen nach Einschätzung der Befragten eine sinnvolle Basis des Vermittlungsprozesses dar.

Ein ähnliches Bild zeigt sich im Hinblick auf die Kundendifferenzierung. Hier können zwei Sachverhalte unterschieden werden: Zum einen die Frage danach, ob eine

Kundendifferenzierung im Allgemeinen für sinnvoll erachtet wird und zum anderen die Frage, ob dies auch für die Kundendifferenzierung *der BA* bzw. eine wie auch immer geartete andere Kundendifferenzierung gilt. Die Items lauteten: „Grundsätzlich ist eine systematische Kundendifferenzierung ein sinnvolles Hilfsmittel für die Vermittlungsarbeit.“ bzw. „Die in den Agenturen für Arbeit/meiner SGB-II-Einheit vorgegebene Kundendifferenzierung ist ein sinnvolles Hilfsmittel für die Vermittlungsarbeit.“ Die Aussagen konnten anhand einer fünfstufigen Skala mit den Endpunkten „Ich stimme vollständig zu“ und „Ich stimme gar nicht zu“ bewertet werden. Abbildung 5 zeigt die Ergebnisse für die generelle Einschätzung einer Kundendifferenzierung.

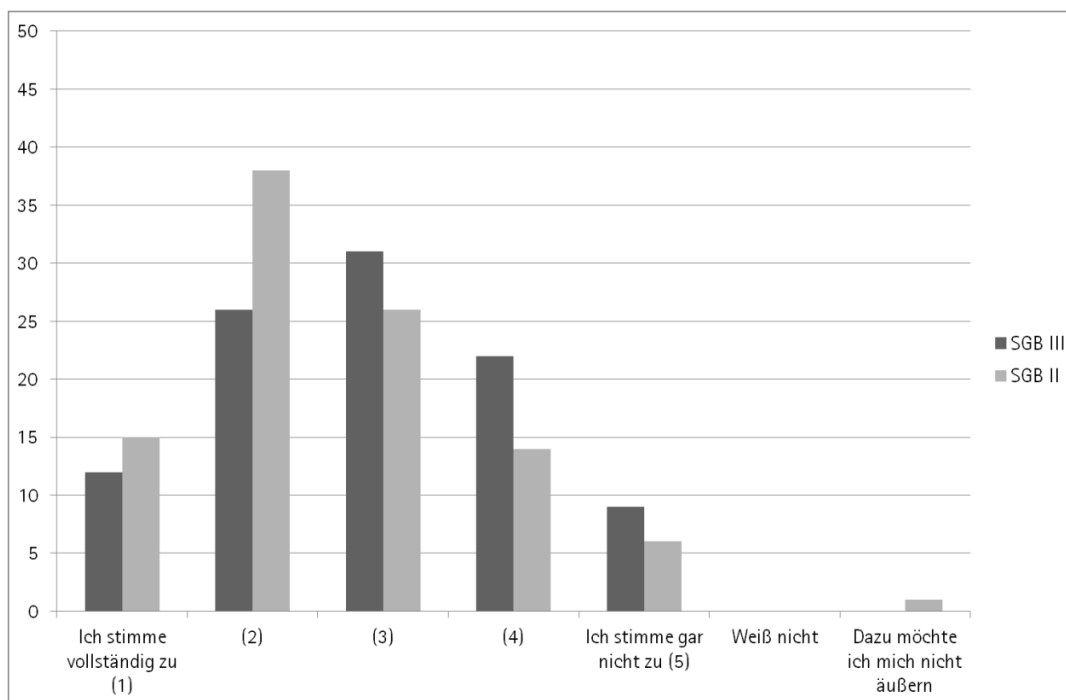
Abbildung 5: Bewertung: Grundsätzlich ist eine systematische Kundendifferenzierung sinnvoll



Quelle: Eigene Darstellung; N = 208 (SGB III) N = 245 (SGB II)

Zwei Drittel der Befragten stimmen vollständig oder eher der Aussage zu, dass eine systematische Kundendifferenzierung *im Allgemeinen* ein sinnvolles Hilfsmittel sei, während lediglich 13 bzw. zehn Prozent der Vermittlungsfachkräfte sie eher oder vollständig ablehnen. Die Mittelwerte der Aussagen sind mit 2,22 (SGB III) und 2,20 (SGB II) annähernd identisch und die Unterschiede zwischen den Mittelwerten statistisch insignifikant. Allerdings wird die *aktuell anzuwendende* Kundendifferenzierung insbesondere im SGB III ambivalenter betrachtet, wie Abbildung 6 verdeutlicht.

Abbildung 6: Bewertung: Die Kundendifferenzierung der BA ist sinnvoll



Quelle: Eigene Darstellung; N = 207 (SGB III) N = 243 (SGB II)

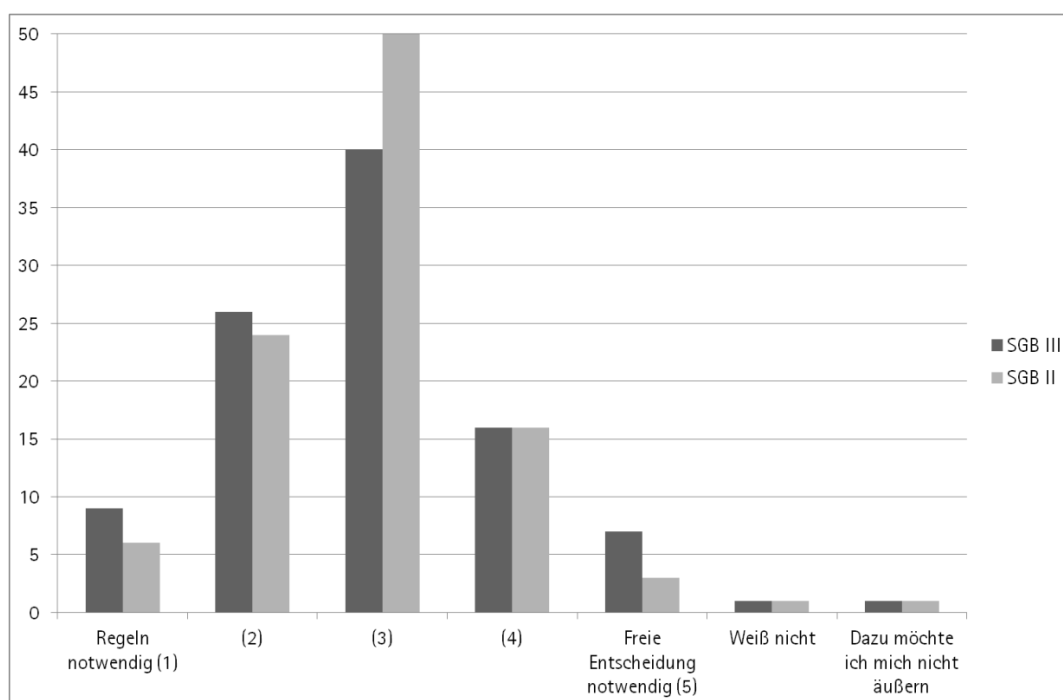
So halten 31 % der Befragten in den Arbeitsagenturen die anzuwendende Kundendifferenzierung für wenig oder gar nicht hilfreich, im SGB II liegt die Ablehnung bei 20 %. Dabei kam in der großen Mehrheit der ausgewählten Jobcenter und Optionskommunen das Betreuungsstufenkonzept der BA zur Anwendung. Bei den Mittelwerten von 2,90 (SGB III) und 2,57 (SGB II) zeigt sich ein statistisch höchst signifikanter Unterschied zwischen den beiden Rechtskreisen bei der Bewertung der angewendeten Kundendifferenzierung.

Eine Erklärung für die Diskrepanz zwischen den Rechtskreisen ist wohl bei den unterschiedlichen Problemlagen der Kunden zu suchen: Wie bereits erwähnt, ist im SGB III ein großer Anteil Kurzarbeitsloser und leichter vermittelbarer Personen vertreten, während das SGB II eine Negativselektion darstellt: Hier befinden sich viele Arbeitslose mit geringer Arbeitsmarktnähe und multiplen Vermittlungshemmnissen. Erstens dürften diese objektiv feststellbaren Problemlagen (Langzeitarbeitslosigkeit, geringe Qualifikation, gesundheitliche Probleme etc.) eine Einordnung von Kunden oft erleichtern, sofern sie beim Profiling abgefragt und zur Klassifikation der Kunden verwendet werden. Zweitens dürfte gerade in solchen Fällen eine Kundendifferenzierung sinnvoll sein, um beispielsweise die automatisierten oder fallweisen Wechsel der Zuordnung von Kunden zu Vermittlungsfachkräften leichter vornehmen zu können.

Im Hinblick auf die Regelerorientierung der Vermittler kam zum Zeitpunkt der Befragung in den Agenturen das in Kapitel 2 vorgestellte Konzept der Handlungsprogramme zum Einsatz, das an die Kundendifferenzierung anschließt. Es war jedoch bereits abzusehen, dass es von 4PM abgelöst werden würde. Da die Handlungsprogramme im Kern Handlungsempfehlungen für verschiedene Konstellationen im

Vermittlungsprozess sind, betreffen sie auch die Thematik der Notwendigkeit von Regeln und Handlungsanweisungen im Allgemeinen. Deshalb wurden die Vermittler gebeten, eine generelle Einschätzung darüber abzugeben, wie sie die Existenz von Regulierungen und Anweisungen in ihrem Arbeitsalltag beurteilen. Es wurde eine fünfstufige Skala verwendet, deren Endpunkte „Regeln und Handlungsanweisungen sind unabdingbar notwendige Grundlagen für meine Arbeit“ und „Um meine tägliche Arbeit erfolgreich machen zu können, brauche ich völlige Entscheidungsfreiheit“ sind. Abbildung 7 zeigt die Ergebnisse.

Abbildung 7: Bewertung: Notwendigkeit von Regeln und Handlungsanweisungen vs. Notwendigkeit völliger Entscheidungsfreiheit



Quelle: Eigene Darstellung; N = 182 (SGB III) N = 278 (SGB II)

Hinsichtlich einer generellen Einschätzung der Existenz von Regulierungen und Anweisungen im Arbeitsalltag beurteilen existiert in beiden Rechtskreisen offenbar keine eindeutige Meinung zum praktizierten „management by rules“, vielmehr steht ein beträchtlicher Teil der Vermittler expliziten Regeln und Handlungsanweisungen indifferent gegenüber, die Antworten häufen sich sehr stark bei der mittleren Kategorie. Vergleicht man die Mittelwerte, sind keine signifikanten Unterschiede festzustellen (2,84 im SGB III vs. 2,87 im SGB II).

Im Lichte der dargestellten Reformziele ist dieses Ergebnis bemerkenswert: Es existiert offensichtlich in den Agenturen ein erhebliches Maß an Ambivalenz gegenüber der Führungslogik der BA, was auch Kritik an den Handlungsprogrammen impliziert. Insgesamt scheinen die Vorgaben und Handlungsanweisungen aus Sicht der Befragten nicht situationsunabhängig und für jeden Einzelfall adäquat zu sein. Schon Lipsky (1980) weist darauf hin, dass ein Charakteristikum von street-level bureaucracies in der Ambiguität oder Widersprüchlichkeit von Zielgrößen liegt, u. a. wenn klientenzentrierte und organisationale Zielsetzungen auseinanderfallen: „The ability

of street-level bureaucrats to treat people as individuals is significantly compromised by the need of the organization to process work quickly using the resources at its disposal“ (Lipsky 1980: 44). Möglicherweise sehen die Vermittlungsfachkräfte in den Vorgaben der BA einen Konflikt zwischen an ökonomischer Rationalität orientierter Ausrichtung ihres Handelns auf Wirksamkeit und Effizienz einerseits und der Notwendigkeit unterschiedlicher, auf die individuelle Situation ihrer Klienten zugeschnittener Vermittlungsstrategien andererseits. Die zügige Bearbeitung von großen Fallzahlen wird möglicherweise zu einem eigenständigen Ziel, welches das Ziel individualisierter Beratung konterkariert. Gleichzeitig stößt ein völliger Verzicht auf zentrale Vorgaben unter einer Mehrheit der Vermittler nicht auf Zustimmung. Deren Bedeutung für den Vermittlungsprozess macht damit deutlich, dass gerade bei diesem Feld große Sorgfalt bei der Einführung und Modifikation von Spielräumen angebracht ist.

4.1.4 Zwischenfazit

Insgesamt zeigt sich, dass die Kernelemente des Geschäftssystems Profiling und Kundensegmentierung hohe Akzeptanz besitzen. Wir interpretieren dies als Indiz dafür, dass die Veränderungen grundsätzliche Zustimmung erfahren. Dies ist im Lichte der theoretischen Überlegungen von hoher Bedeutung, denn die Vermittler strukturieren als street-level bureaucrats vor Ort die Vermittlungsprozesse. Die Daten zeigen jedoch auch, dass die Vermittler den Veränderungen nicht uneingeschränkt zustimmen. So lässt sich eine Indifferenz gegenüber den Vorgaben der BA bei der konkreten Behandlung der Kunden und eine deutliche Skepsis gegenüber der Trennung in arbeitgeber- und bewerberorientierte Vermittlung konstatieren. Außerdem wird eine Kundendifferenzierung zwar prinzipiell begrüßt, die derzeit angewandte Form scheint allerdings nicht jedem Einzelfall gerecht werden zu können.

4.2 Verändertes Selbstverständnis der Arbeitsvermittler und Fallmanager

Die Vermittler und Fallmanager wurden gebeten, ihre eigene Rolle einzuschätzen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Ergebnisse von Sell (1999) und der IAB-Befragung, wobei ersterer Selbsteinschätzungen von zwei Jahrgängen des Fachbereichs Arbeitsverwaltung der FH des Bundes für öffentliche Verwaltung darlegt, denen wir unsere Ergebnisse gegenüberstellen (Tabelle 1).

Bereits bei Sell zeigte sich, dass ein beachtlicher Teil der Arbeitsvermittler (41 %) sich als Dienstleister begreift. Etwa gleich häufig vertreten sind die zueinander teilweise widersprüchlichen Rollenbilder des Maklers bzw. des Sozialarbeiters. Knapp 15 % der Arbeitsvermittler geben an, sich selbst als Sachbearbeiter zu sehen.

Tabelle 1: Einschätzung der der eigenen Rolle im Prozess der Arbeitsvermittlung

Vermittlertyp	Sell (1999)	Gesamt (2009)	SGB III (2009)	SGB II (2009)
Makler bzw. Verkäufer auf dem Arbeitsmarkt	23%	6%	8%	5%
Sozialarbeiter	21%	27%	12%	37%
Sachbearbeiter für das Sozialrecht	15%	13%	13%	12%
Berater/Dienstleister für den Kunden	41%	50%	64%	41%
Weiß nicht	-	3%	3%	3%
Dazu möchte ich mich nicht äußern	-	2%	1%	2%

Quelle: Eigene Berechnungen; N = 158 (Sell 1999); N = 182 (SGB III 2009) N = 266 (SGB II 2009)

Für die Zeit nach der Reform stellen wir deutliche Veränderungen im Selbstverständnis der Fachkräfte fest, insbesondere wenn man eine Trennung nach Rechtskreisen vornimmt. Im Rechtskreis SGB III geben fast zwei Drittel der Befragten an, sich selbst als Dienstleister für den Kunden zu sehen. Die Rollen des Maklers bzw. des Sozialarbeiters haben an Bedeutung verloren (8 bzw. 12 %), als Sachbearbeiter sehen sich in etwa genauso viele Vermittler wie bei Sell. Bemerkenswert sind die Unterschiede zwischen den Rechtskreisen SGB III und SGB II: In Letzterem sieht ein beachtlicher Teil der Vermittlungsfachkräfte sozialpädagogische Handlungsweisen als die wichtigsten an (37%). Dies dürfte u. a. auf die spezifischen Charakteristika der SGB-II-Klientel zurückzuführen sein, die deutlich geringere Arbeitsmarktnähe aufweist. Auch die sozialfürsorgliche Tradition der früheren Sozialämter könnte hier noch eine Rolle spielen. Die Resultate korrespondieren insgesamt mit den Ergebnissen Sells, der ebenfalls einen „recht hohe[n] Anteil an 'sozialarbeiterischen' Komponenten im Selbstverständnis der angehenden Vermittler“ (Sell 1999: 458) ausmacht. In diesem Punkt besteht zudem weitgehender Konsens zwischen den Vermittlern und Fallmanagern sowie den Teamleitern. Im SGB III sehen mehr als drei Viertel der Teamleiter ihre Vermittler in der Rolle des Dienstleisters, im SGB II noch immer zwei Drittel. Der Makler wird von 20 % (SGB III) bzw. 13 % (SGB II) genannt, der Sozialarbeiter im SGB III überhaupt nicht, im SGB II von 25 %. Der Sachbearbeiter hat mit 3 % (SGB III) bzw. 6 % (SGB II) nur geringe Bedeutung.

Ob die Veränderungen im Selbstverständnis der Vermittler Handlungsrelevanz besitzen, erscheint allerdings unter mehreren Gesichtspunkten als unsicher: So berichtet Sell (1999: 457–459) zusätzlich Ergebnisse von bei angehenden Arbeitsvermittlern in den Praxisphasen ihres Studiums durchgeführten Verhaltensbeobachtungen, die deutlich von der Selbsteinschätzung abweichen. Faktisch sind bei ihm mehr Vermittler der Rolle des Sachbearbeiters zuzuordnen als durch Befragung ermittelt wurden. Dies verweist generell auf das Problem der Validität von Selbstbewertungen. Zudem variiert das Vermittlerhandeln situationsbedingt, so dass bei vielen Vermittlern Handlungsweisen mehrerer Typen zu etwa gleichen Anteilen vorhanden sein könnten.

Im Zuge dieser Überlegungen erscheint zudem relevant, welche Faktoren die Selbsteinschätzung als Dienstleister determinieren. Um in dieser Frage Hinweise zu erhalten, wurden mittels einer multinomialen logistischen Regression die Einflussfaktoren auf das Selbstbild geschätzt. Als abhängige Variable fungiert wiederum die Variable zur Selbsteinschätzung, die vier verschiedene Werte annehmen kann⁶. Die Gruppe der Dienstleister dient als Referenzkategorie.

Die theoretische Fundierung der Determinanten soll sich hier auf einige ad hoc formulierte Hypothesen beschränken, die vermutete Effekte abbilden:

- Unter Verwendung eines „weiten“ Sozialisationsbegriffs erwarten wir, dass bei Mitarbeitern mit längerer Berufserfahrung innerhalb der BA ein negativer Zusammenhang mit der Einschätzung als Dienstleister auftritt. Mitarbeiter mit längerer Organisationszugehörigkeit wurden in ihren beruflichen Vorstellungen noch stark geprägt von der Zeit vor dem Job-AQTIV-Gesetz und den Hartz-Reformen. Um den Effekt von anderen Reifungsfaktoren abzugrenzen, wurde zusätzlich das Alter des Befragten als unabhängige Variable aufgenommen. Beide Variablen wurden zusätzlich in quadrierter Form in das Modell einbezogen.
- Aufgrund der deskriptiven Befunde ist zu vermuten, dass ein negativer Zusammenhang zwischen dem Rechtskreis SGB II und der Selbsteinschätzung als Dienstleister besteht. In der Dummy-Variable SGB II werden dabei vermutlich verschiedene Faktoren wie beispielsweise die geringere Prägekraft der Vorgaben durch die BA-Zentrale im SGB II oder die Charakteristika der arbeitsmarktfremden Kunden abgebildet. Bei den von der BA unabhängigen Optionskommunen ist auf die bereits festgestellte geringere Einheitlichkeit und Standardisierung von Arbeitsprozessen zu verweisen (BMAS 2008: 223), die ebenfalls für eine geringere Verbreitung der Rolle des Dienstleiters spricht.
- Bei Personen, die selbst als Lehrende in der Weiterbildung tätig sind, erwarten wir ebenso eine positive Korrelation mit der Rolle des Dienstleiters wie bei Personen, die sich in den vergangenen drei Jahren aktiv um (mindestens eine) eigene Weiterbildung bemüht haben. Gerade bei diesen beiden Gruppen ist davon auszugehen, dass sie sich freiwillig intensiv auch mit sich verändernden Rahmenbedingungen und Vorgaben innerhalb der BA auseinandersetzen.
- Bei Personen mit einem abgeschlossenen Studium der Sozialpädagogik gehen wir davon aus, dass sie sich mit höherer Wahrscheinlichkeit der Rolle des Sozialarbeiters zuordnen.

⁶1 = Makler bzw. Verkäufer, 2 = Sozialarbeiter, 3 = Sachbearbeiter, 4 = Dienstleister

Als unabhängige Variablen wurden diverse individuelle (Geschlecht, Alter, Berufserfahrung, Migrationshintergrund, eigene Arbeitslosigkeit), stellenbezogene (Teilzeitbeschäftigung, Befristung) und andere Kontextvariablen (Ausbildung, Weiterbildungsaktivitäten) in das Modell aufgenommen.

Tabelle 2 zeigt die Resultate.

Tabelle 2: Multinomiale Logit-Regression mit der Selbsteinschätzung als abhängige Variable

Unabhängige Variable	Koeffizient	Standardfehler	z-Wert	P> z	95%-Konfidenzintervall	
Selbsteinschätzung „Makler bzw. Verkäufer auf dem Arbeitsmarkt“						
SGB III (Referenzkategorie)	---	---	---	---	---	---
SGB II (ohne Optionskommunen)	2,00	1,02	1,97	0,049**	0,01	3,99
Optionskommunen	0,70	1,21	0,58	0,562	-1,67	3,07
Alter	-0,42	0,38	-1,12	0,263	-0,12	0,32
Alter ² *10 ⁻²	-0,14	0,35	0,39	0,699	-0,82	0,55
Berufserfahrung	0,26	0,99	2,64	0,008***	0,07	0,46
Berufserfahrung ² *10 ⁻²	-0,56	0,32	-1,72	0,085*	-1,20	0,08
Teilzeit (1 = ja)	0,85	0,81	1,05	0,296	-0,74	2,45
Befristung (1 = ja)	1,41	1,03	1,37	0,172	-0,61	3,43
Migrationshintergrund (1 = ja)	0,48	0,75	0,64	0,522	-0,99	1,96
Geschlecht (1 = weiblich)	-0,28	0,59	-0,48	0,632	-1,44	0,88
Eigene Arbeitslosigkeit (1 = ja)	1,16	0,59	1,97	0,49**	0,00	2,31
Eigeninitiative bei Weiterbildung (1 = ja)	0,04	0,73	0,06	0,951	-1,38	1,47
Weiterbildung (1 = ja)	2,08	0,66	3,13	0,002***	0,78	3,38
Lehrender (1 = ja)	-0,95	1,27	-0,75	0,454	-3,45	1,54
Anteil an unvermittelbaren Arbeitslosen, unter den eigenen Kunden	3,02	2,68	1,13	0,260	-2,24	8,28
Anteil an unvermittelbaren Arbeitslosen, deutschlandweit	-1,68	2,49	-0,67	0,500	-6,56	3,20
Keine abgeschlossene Ausbildung (Referenzgruppe)	---	---	---	---	---	---
Lehre/Ausbildung in der BA	1,14	1,20	0,96	0,339	-1,20	3,49
Ausbildung in der kommunalen Verwaltung	-32,92	1,17	-28,16	0,000***	-35,21	-30,63
Andere berufliche Ausbildung	2,12	0,90	2,35	0,019**	0,35	3,88
Studium an der FH des Bundes für Arbeitsverwaltung	1,12	0,92	1,22	0,221	-0,68	2,92
Studium Verwaltungswissenschaften	0,18	1,39	0,13	0,898	-2,54	2,90
Studium Sozialpädagogik	0,95	1,09	0,87	0,383	-1,18	3,08
Anderer FH- oder Universitätsabschluss	-0,49	1,34	-0,37	0,713	-3,13	2,14
Konstante	-6,05	1,28	-4,74	0,000***	-8,55	-3,55
Selbsteinschätzung „Sozialarbeiter“						
SGB III (Referenzkategorie)	---	---	---	---	---	---
SGB II (ohne Optionskommunen)	1,50	0,64	2,33	0,020**	0,24	2,76
Optionskommunen	2,16	0,70	3,08	0,002***	0,78	3,54
Alter	-0,04	0,02	-1,54	0,123	-0,09	0,01
Alter ² *10 ⁻²	0,06	0,21	0,29	0,775	0,35	0,48
Berufserfahrung	0,13	0,08	1,66	0,097*	-0,02	0,28
Berufserfahrung ²	-0,77	0,34	-2,24	0,025**	-1,44	-0,10
Teilzeit (1 = ja)	0,09	0,55	0,17	0,866	-0,99	1,17
Befristung (1 = ja)	0,32	0,52	0,61	0,539	-0,70	1,34
Migrationshintergrund (1 = ja)	0,18	0,71	0,25	0,802	-1,21	1,57
Geschlecht (1 = weiblich)	0,73	0,41	1,77	0,076*	-0,08	1,53
Eigene Arbeitslosigkeit (1 = ja)	-0,11	0,48	-0,23	0,816	-1,05	0,83
Eigeninitiative bei Weiterbildung (1 = ja)	-0,41	0,42	-0,98	0,326	-1,23	0,41
Weiterbildung (1 = ja)	-0,33	0,49	-0,67	0,502	-1,28	0,63
Lehrender (1 = ja)	-0,14	0,81	-0,18	0,858	-1,72	1,44

Anteil an unvermittelbaren Arbeitslosen, unter den eigenen Kunden	-1,20	1,35	-0,89	0,376	-3,84	1,45
Anteil an unvermittelbaren Arbeitslosen, deutschlandweit	1,64	1,18	1,40	0,162	-0,66	3,95
Keine abgeschlossene Ausbildung (Referenzgruppe)	---	---	---	---	---	---
Lehre/Ausbildung in der BA	1,06	0,71	1,49	0,137	-0,34	2,46
Ausbildung in der kommunalen Verwaltung	1,70	0,97	1,75	0,080*	-0,21	3,61
Andere berufliche Ausbildung	0,60	0,89	0,68	0,498	-1,14	2,35
Studium an der FH des Bundes für Arbeitsverwaltung	1,02	0,75	1,35	0,177	-0,46	2,49
Studium Verwaltungswissenschaften	0,79	0,74	1,06	0,287	-0,66	2,23
Studium Sozialpädagogik	0,95	0,65	1,45	0,147	-0,33	2,23
Anderer FH- oder Universitätsabschluss	-1,07	1,16	-0,92	0,357	-3,35	1,21
Konstante	-2,35	0,87	-2,69	0,007***	-4,07	-0,64
Selbsteinschätzung „Sachbearbeiter für das Sozialrecht“						
SGB III (Referenzkategorie)	---	---	---	---	---	---
SGB II (ohne Optionskommunen)	-1,02	0,80	-1,29	0,198	-2,58	0,53
Optionskommunen	0,94	0,78	1,22	0,224	-0,58	2,48
Alter	-0,01	0,03	-0,33	0,739	-0,07	0,05
Alter ² *10 ⁻²	0,41	0,20	2,01	0,044**	0,10	0,81
Berufserfahrung	0,06	0,07	0,77	0,443	-0,09	0,20
Berufserfahrung ²	-0,21	0,29	-0,72	0,472	-0,77	-0,36
Teilzeit (1 = ja)	0,28	0,64	0,43	0,666	-0,99	1,54
Befristung (1 = ja)	0,32	0,71	0,77	0,441	-0,84	1,93
Migrationshintergrund (1 = ja)	1,14	0,71	1,60	0,110	-0,26	2,53
Geschlecht (1 = weiblich)	0,03	0,49	0,05	0,956	-0,93	0,98
Eigene Arbeitslosigkeit (1 = ja)	0,42	0,57	0,74	0,461	-1,05	0,83
Eigeninitiative bei Weiterbildung (1 = ja)	-0,43	0,56	-0,77	0,442	-1,54	0,67
Weiterbildung (1 = ja)	0,49	0,58	0,48	0,399	-0,65	1,63
Lehrender (1 = ja)	-0,10	0,93	-0,10	0,918	-1,92	1,73
Anteil an unvermittelbaren Arbeitslosen, unter den eigenen Kunden	1,82	1,67	1,09	0,277	-1,46	5,11
Anteil an unvermittelbaren Arbeitslosen, deutschlandweit	1,15	1,38	0,83	0,406	-1,56	3,86
Keine abgeschlossene Ausbildung (Referenzgruppe)	---	---	---	---	---	---
Lehre/Ausbildung in der BA	0,42	0,92	0,46	0,647	1,39	2,23
Ausbildung in der kommunalen Verwaltung	1,97	1,35	1,45	0,146	-0,69	4,62
Andere berufliche Ausbildung	0,22	1,47	0,15	0,880	-2,66	3,11
Studium an der FH des Bundes für Arbeitsverwaltung	1,18	0,97	1,22	0,221	-0,71	3,08
Studium Verwaltungswissenschaften	2,56	1,03	2,49	0,013**	-0,55	4,57
Studium Sozialpädagogik	0,19	1,01	0,19	0,847	-1,78	2,17
Anderer FH- oder Universitätsabschluss	1,14	0,78	1,46	0,143	-0,38	2,66
Konstante	-4,17	1,20	-0,48	0,001***	-6,52	-1,82
Referenzkategorie Selbsteinschätzung „Dienstleister/in für den Kunden“						
Anzahl Beobachtungen	230					
McFaddens Pseudo-R²	0,1986					

Legende:

--- steht für die jeweilige Referenzgruppe

*/**/** Signifikanz auf dem Zehn-/Fünf-/Ein-Prozent-Niveau von Null verschieden.

Quelle: Eigene Berechnungen

Das Modell als Ganzes ist hochsignifikant und besitzt insgesamt akzeptable Erklärungskraft: McFadden's R^2 beträgt knapp 0,2. In Übereinstimmung mit den theoretischen Überlegungen und analog zu den deskriptiven Befunden zeigt sich ein Zusammenhang zwischen den Rechtskreisen und der Selbsteinschätzung: So stufen sich Vermittler im SGB II (ohne die Optionskommunen) mit höherer Wahrscheinlichkeit als Makler oder Sozialarbeiter ein denn als Dienstleister (jeweils signifikant auf dem Fünf-Prozent-Niveau); in den Optionskommunen steigt die Chance, sich als Sozialarbeiter zu sehen (hochsignifikant im Vergleich mit der Referenzgruppe der Dienstleister). Die Wahrscheinlichkeit, dass sich Mitarbeiter im SGB II oder den Optionskommunen als Sachbearbeiter begreifen, unterscheidet sich nicht signifikant von der Referenzkategorie. Dies korrespondiert insgesamt mit den Ergebnissen aus der vergleichenden Analyse der Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel, in der die eher fürsorgende Tradition innerhalb der Optionskommunen ebenfalls konstatiert wurde (Bundestag 2008: 18–21).

Weitere Zusammenhänge zeigen sich auch in anderen Bereichen: Wie theoretisch erwartet, stufen sich Personen mit vergleichsweise geringer Berufserfahrung eher als Dienstleister ein; vice versa korreliert zunehmende Erfahrung hochsignifikant mit der Rolle des Maklers und in geringerem Maße mit der Einstufung als Sozialarbeiter (signifikant auf dem Zehn-Prozent-Niveau). Eigene Weiterbildungsaktivitäten (auf dem Ein-Prozent-Niveau), eigene Arbeitslosigkeit und eine berufliche Ausbildung außerhalb der BA korrelieren ebenfalls positiv mit der Rolle des Maklers (jeweils auf dem Fünf-Prozent-Niveau). Eigeninitiative bei der Suche nach Weiterbildungsangeboten hat jedoch entgegen unserer theoretischen Vermutung keinen signifikanten Einfluss.

Personen, die eine Ausbildung in der kommunalen Verwaltung durchlaufen haben, fassen sich im Vergleich zur Referenzgruppe signifikant häufiger als Sozialarbeiter auf, ebenso wie Personen mit zunehmender Berufserfahrung und Frauen (alle Signifikanzen jeweils auf dem Zehn-Prozent-Niveau). Die theoretisch erwartete positive Korrelation eines Studiums der Sozialpädagogik mit der Einschätzung als Sozialarbeiter ist vorhanden, bleibt jedoch knapp insignifikant. Die Rolle des Sachbearbeiters korreliert positiv mit einem abgeschlossenen Studium der Verwaltungswissenschaften (signifikant auf dem Fünf-Prozent-Niveau).

Insgesamt ist das Rollenverständnis als Dienstleister vor allem im Bereich des SGB III ausgeprägt. Diese Entwicklung dürfte sich aus zwei Gründen fortsetzen: Zum einen scheiden Vermittler früherer Jahrgangskohorten sukzessive aus dem Dienst aus, während jüngere Vermittler die neuen Ausbildungs- und Rekrutierungsverfahren durchlaufen, zum anderen vertritt die BA das Leitbild des Dienstleisters auch weiterhin als erstrebenswerten Idealtypus.

5 Fazit

In diesem Beitrag wurde der Reformprozess innerhalb der BA anhand der Beurteilung der Neuausrichtung des Geschäftssystems und der Selbstsicht der Arbeitsvermittler untersucht. Die Vermittler vor Ort sind ein wichtiges Bindeglied zwischen den organisationalen Gestaltungsversuchen und den entsprechenden „outputs“. Mithilfe der hier vorgestellten Untersuchung auf Basis einer Befragung in den Agenturen und Grundsicherungsträgern soll ein Beitrag geleistet werden, die in diesem Bereich bestehende Forschungslücke zu schließen. Ausgangspunkt der Überlegungen war, dass der Erfolg von Reformen immer auch davon abhängt, wie die street-level bureaucrats auf den unteren Hierarchieebenen der Arbeitsverwaltung die wesentlichen inhaltlichen Aspekte beurteilen. Den theoretischen Hintergrund für diese Annahme liefern im Wesentlichen die Analysen von Lipsky (1980).

Insgesamt lässt sich zeigen, dass Vermittler und Fallmanager die jüngsten Reformen grundsätzlich mittragen. Eine Zustimmung erfolgt jedoch nur dann, wenn die Reformen aus der Sicht der Vermittler konkret nachvollziehbar erscheinen. Bestimmte Reformelemente werden ambivalent oder kritisch betrachtet. Im Einzelnen wird deutlich, dass Profiling und Kundendifferenzierung weitgehend positiv beurteilt werden, auch wenn die von der BA in der Praxis angewandte Ausgestaltung zum Teil kritisch gesehen wird. Auch hier sind die Unterschiede zwischen den Rechtskreisen auffällig: Fachkräfte, die in Jobcentern oder Optionskommunen erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB II betreuen, urteilen hinsichtlich der Kundendifferenzierung positiver als Fachkräfte in den Arbeitsagenturen, für die das SGB III die relevante Rechtsgrundlage darstellt. Diese divergierende Beurteilung könnte etwas damit zu tun haben, dass die Kundendifferenzierung automatisierte Wechsel bei der Zuordnung von Kunden zu Vermittlern erleichtert und den Fachkräften ein geeignetes Instrument an die Hand gibt, um objektiv feststellbare Kriterien wie gesundheitliche Probleme oder fehlende Qualifizierung in eine Kundengruppe zu „übersetzen“. Diese Kriterienzuweisung ist möglicherweise für die Arbeit mit Kunden, die Leistungen nach dem SGB II erhalten, relevanter als für den Umgang mit Kunden, die Versicherungsleistungen beziehen. Zu berücksichtigen ist, dass die BA hier in Form des Vier-Phasen-Modells mittlerweile ein neues Referenzsystem etabliert hat, mit dem eine verbesserte Zuordnung der Kunden zu einzelnen Schritten innerhalb des Vermittlungsprozesses angestrebt wurde.

Der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen wird – besonders im SGB II – positiv aufgenommen, die weitgehende Standardisierung der Vermittlungsprozesse durch Regeln und Handlungsanweisungen dagegen ambivalent. Hier ist möglicherweise relevant, dass die Vermittler durch zunehmende Formalisierung des Vermittlungsprozesses dessen Erfolg nicht gewährleistet sehen. Dies korrespondiert mit der Sichtweise von Schütz (2008), der für die Zeit nach den Reformen einen deutlich geringeren Umsetzungsspielraum für Agenturen und Vermittlungsfachkräfte sieht als früher. So sei durch „zwangsförmigen Anpassungsdruck“ (Schütz 2008: 59) und institutionalisierte Kontrollinstrumente die Vielfalt der Vermittlungsmodelle vor

Ort ebenso verringert worden wie durch Standardisierung und Uniformierung bestimmter Organisationsmerkmale. Kritisch stehen die Vermittler vor allem der organisatorischen Trennung von bewerber- und arbeitgeberorientierten Vermittlungsteams gegenüber. Eine mögliche Erklärung ist, dass die Vermittler den früher gängigen persönlichen Kontakt zu Arbeitgebern als hilfreich für den Vermittlungsprozess empfanden und die Neuregelung deswegen eher skeptisch betrachten.

Die beiden untersuchten Aspekte „Beurteilung der Neuausrichtung“ und „Selbtsicht der Arbeitsvermittler“ hängen konzeptionell eng zusammen. Die Deutung der eigenen Rolle ist in hohem Maße mit konkreten Vorstellungen über den Betreuungs- und Vermittlungsprozess verbunden. Hinsichtlich der Selbsteinschätzung ist deutlich geworden, dass sich vor allem unter den Vermittlern in den Arbeitsagenturen eine Mehrheit als Dienstleister für den Kunden begreift. Bei denjenigen, die erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB II betreuen, sind alternativ zu diesem Rollenbild sozialpädagogische Handlungsweisen häufig vorzufinden, was vor allem auf die Charakteristika der – deutlich arbeitsmarktfremden – Klientel in diesem Rechtskreis zurückführen sein dürfte. Vergleiche zu früheren Untersuchungen (Sell 1999) legen nahe, dass sich dabei durchaus ein Wandel der Selbtsicht der Vermittler vollzieht.

Dieser Wandel scheint schrittweise zu erfolgen und dürfte nicht ohne Brüche ablaufen. Die den Vermittlern abverlangten Veränderungen sind fundamental und betreffen den Kernbereich ihrer Arbeit. In diesem Zusammenhang ist erneut darauf zu verweisen, dass das Handeln der Vermittler in einen organisationalen Kontext eingebunden ist, der auf der einen Seite zentrale Vorgaben, Controlling-Kennziffern und Handlungsanweisungen, auf der anderen Seite aber auch individuelle Bedarfslagen der zu betreuenden Kunden umfasst. In diesem Spannungsfeld zwischen standardisierten zentralen Anforderungen und Vorgaben und der Forderung nach individuell zugeschnittenen Lösungen für Kunden liegt dabei die Herausforderung für die BA.

Literaturverzeichnis

Bundesagentur für Arbeit (2009): Das arbeitnehmerorientierter Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III). Leitkonzept Arbeitsvermittlung und Vermittlung von schwerbehinderten Menschen (Nicht-Reha). Internes Dokument. Nürnberg, 22. Februar 2010.

Bundesagentur für Arbeit (2006): Geschäftsbericht 2005. Die Reform im Blick. Den Kunden im Fokus. Internes Dokument, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2005): Die neue Personalpolitik der BA. Was bleibt. Was sich ändert. Internes Dokument, Nürnberg, Dezember 2005.

Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Land, Rainer; Willis, Andreas; Wolf, Andreas; Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht 15/2007.

Behncke, Stefanie; Frölich, Markus; Lechner, Michael (2010): A Caseworker like me – Does the similarity between the unemployed and their caseworkers increase job placements? In: *The Economic Journal*, 120, S. 1430–1459.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Endbericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II. Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Berlin, 9. Dezember 2008.

Boockmann, Bernhard; Koch, Martin Rosemann Susanne; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2010): Aktive Arbeitsmarktpolitik. Fördern und Fordern aus Sicht der Vermittler. IAB-Kurzbericht 25/2010.

Cramer, Manfred (1979): Verwaltete Arbeitslosigkeit zu den Bewältigungsstrategien von Arbeitsvermittlern. In: Wolff, Stephan (Hrsg.) (1979): *Arbeitssituationen in der öffentlichen Verwaltung*. Frankfurt am Main: Campus, S. 115–159.

Deutscher Bundestag (2008): Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Drucksache 16/11488, 18. Dezember 2008.

Deutscher Bundestag (2003): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 15/1637, 1. Oktober 2003.

Dingeldey, Irene (2006): Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung. In: *Politik und Zeitgeschichte*, 89, S. 5–9.

Eberwein, Wilhelm; Tholen, Jochen (1988): Der Arbeitsvermittler im Spannungsfeld zwischen betrieblicher Nachfrageübermacht und den Arbeitsplatzansprüchen der Arbeitslosen. In: *Arbeit und Beruf*, 7, S. 209–211.

Eberwein, Wilhelm; Tholen, Jochen (1987): Die Selektivität der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Handlungsspielräume der Arbeitsvermittler. In: *WSI-Mitteilungen*, 5, S. 280–289.

Evans, Tony; Harris, John (2004): Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. In: *British Journal of Social Work*, 34, S. 871–895.

Frölich, Markus; Lechner, Michael; Behncke, Stefanie; Hammer, Stephan; Schmidt, Nicolas; Menegale, Sarah; Lehmann, Annette; Iten, Rolf (2007): Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik 20 (1.2007), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bern.

- Giddens, Anthony (1988): Die Konstitution der Gesellschaft: Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, Frankfurt am Main: Campus.
- Giddens, Anthony (1998): Equality and the Social Investment State. In: Christie, Ian; Hargreaves, Ian (Hrsg.)(1998): Tomorrow's Politics. The Third Way and Beyond, London: Demos, S. 25–39.
- Hielscher, Volker; Ochs, Peter (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog, Berlin: edition sigma.
- Hirsland, Andreas; Ramos Lobato, Philipp (2010): Armutsdynamik und Arbeitsmarkt. Entstehung, Verfestigung und Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Erwerbsfähigen. IAB-Forschungsbericht 3/2010.
- Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2010): Modellprojekt in den Arbeitsagenturen: Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler. IAB-Kurzbericht 9/2010.
- Iso; Ochs, Peter (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Saarbrücken.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitslose. IAB-Bibliothek 315. Nürnberg.
- Konle-Seidl, Regina (2008): Changes in the Governance of Employment Services in Germany since 2003. IAB-Discussion Paper 10/2008.
- Lipsky, Michael (1980): Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, New York: Sage.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne (2008a): Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime, Konstanz: UVK.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne (2008b): Projekt „Organisationsreform der Arbeitsämter und neue Maßnahmen für Arbeitssuchende: Soziale Ungleichheit und Partizipationschancen Betroffener“. Abschlussbericht.
- Meyers, Marcia K.; Vorsanger, Susan (2006): Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy. In: Peters, B. Guy; Pierre, Jon (Hrsg.)(2006): Handbook of Public Administration. London: Sage, S. 245–255.
- Mosley, Hugh (2008): Das Hartz IV-Experiment. In: Wirtschaftsdienst, 88, S. 90–94.
- Picot, Arnold; Dietl, Helmut; Franck, Egon (2008): Organisation – eine ökonomische Perspektive, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Pressman, Jeffrey L.; Wildavsky, Aaron (1984): Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of The Economic Development Administration as Told By Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes, Berkeley: University of California Press.
- Prottas, Jeffrey Manditch (1978): The Power of the Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies. In: Urban Affairs Review, 13, S. 285–312.
- Ross, Stephen Alan (1973): The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. In: American Economic Review, 63, S. 134–139.

Rudolph, Helmut; Müntnich, Michael (2001): Profiling zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Erste Ergebnisse aus einem Modellprojekt. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 34, S. 530–553.

Schütz, Holger (2008): Reform der Arbeitsvermittlung. Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit, Opladen: Budrich.

Schütz, Holger; Mosley, Hugh (2005): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin: edition sigma.

Sell, Stefan (2006): Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung. Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen. Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Sell, Stefan (1999): Möglichkeiten und Widersprüchlichkeiten von Norm- und Sanktionsverschärfungen in der Arbeitsverwaltung als empirisches „black box“-Problem. Wissensdefizite auf der Meso- und Mikroebene. In: Lamnek, Siegfried (Hrsg.)(1999): Der Sozialstaat zwischen „Markt“ und „Hedonismus“, Opladen: Leske + Budrich, S. 446–464.

Steinke, Joß (2007): Umbau der BA: mission accomplished? In: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, 56, S. 173–180.

Vaut, Simon (2004): Umbau der BA. In: Jann, Werner; Schmid, Günther (Hrsg.)(2004): Eins zu Eins? Eine Zwischenbilanz der Hartzreformen am Arbeitsmarkt. Berlin: edition sigma, S. 63–75.

Wenzel, Ulrich (2008): Fördern und Fordern aus Sicht der Betroffenen. Verstehen und Aneignung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des SGB II. In: Zeitschrift für Sozialreform, 54, S. 57–78.

Winter, Søren (2003): Political Control, Street-Level Bureaucrats and Information Asymmetry in Regulatory and Social Policies. Draft paper presented at the Annual Meeting of the Association for Public Policy Analysis and Management held in Washington D.C., Danish National Institute of Social Research, Copenhagen.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

No.	Author(s)	Title	Date
22/2010	Schlitte, Friso	Local human capital, segregation by skill, and skill-specific employment growth	11/10
1/2011	Grün, C. Mahringer, H. Rhein, Th.	Low-wage jobs: A means for employment integration of the unemployed? Evidence from administrative data in Germany and Austria	1/11
2/2011	Achatz, J. Trappmann, M.	Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundversicherung: Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren	2/11
3/2011	Patuelli, R. Schanne, N. Griffith, D.A. Nijkamp, P.	Persistence of regional unemployment: Application of a spatial filtering approach to local labour markets in Germany	2/11
4/2011	Riphahn, R.T. Trübswetter, P.	The intergenerational transmission of educational attainment in East and West Germany	2/11
5/2011	Koller, L.	Lohnmobilität alleinstehender SGB-II-Leistungsempfänger	2/11
6/2011	Brück-Klingberg, A. Burkert, C. Garloff, A. Seibert, H. Wapler, R.	Does higher education help immigrants find a job? A survival analysis	3/11
7/2011	Mendolicchio, C. Paolini, D. Pietra, T.	Income taxes, subsidies to education, and investments in human capital	3/11
8/2011	Mendolicchio, C. Paolini, D. Pietra, T.	Investments in education and welfare in a two-sector, random matching economy	3/11
9/2011	Antoni, M.	Lifelong learning inequality? The relevance of family background for on-the-job training	3/11
10/2011	Bruckmeier, K. Wiemers, J.	A new targeting – A new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms	4/11
11/2011	Mosthaf, A.	Low-wage jobs - stepping stones or just bad signals?	5/11
12/2011	Promberger, M.	Typenbildung mit quantitative und qualitativen Daten Methodische Überlegungen	5/11
13/2011	Drasch, K.	Do Changing Institutional Settings Matter?	6/11
14/2011	Zabel, C.	Lone mothers' participation in labor market programs for means-tested benefit recipients in Germany	6/11

Stand: 30.06.2011

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Discussion Paper finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/discussionpaper.aspx>

Impressum

IAB-Discussion Paper 15/2011

Herausgeber

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

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Sebold

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise –
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/discussionpapers/2011/dp1511.pdf>

Rückfragen zum Inhalt an:

Christopher Osiander
Telefon 0911.179 7779
E-Mail christopher.osiander@iab.de

Joß Steinke
Telefon 0911.179 2189
E-Mail joss.steinke@iab.de