

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Forschungsbericht

4/2017

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

Innovation und lokale Gestaltungsspielräume in der Arbeitsvermittlung

Begleitforschung zum Modellprojekt
Mach es einfach

Dr. Carolin Freier
Dr. Peter Kupka
Dr. Monika Senghaas
Johanna Wuppinger

ISSN 2195-2655

Innovation und lokale Gestaltungsspielräume in der Arbeitsvermittlung

Begleitforschung zum Modellprojekt
Mach es einfach

Autorinnen und Autoren:

Dr. Carolin Freier (IAB)

Dr. Peter Kupka (IAB)

Dr. Monika Senghaas (IAB)

Johanna Wuppinger (Bundesagentur für Arbeit, Wirkungsanalyse)

Evaluationsteam:

Dr. Martin Dietz (IAB, Projektleitung)

Elke Dony (IAB)

Dr. Carolin Freier (IAB)

Christine Hense (IAB)

Dr. Peter Kupka (IAB, Projektleitung)

Rolf Lehmann (Bundesagentur für Arbeit, Wirkungsanalyse)

Maren Müller (IAB)

Michael Müntnich (Bundesagentur für Arbeit, Wirkungsanalyse)

Torben Schewe (Bundesagentur für Arbeit, Wirkungsanalyse, Projektleitung)

Dr. Monika Senghaas (IAB)

Johanna Wuppinger (Bundesagentur für Arbeit, Wirkungsanalyse)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	9
1.1 Organisationale Rahmenbedingungen der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in der Arbeitsverwaltung	9
1.2 Forschungsfragen	12
2 Methodisches Vorgehen	13
2.1 Forschungsdesign und Erhebungen.....	14
2.1.1 Problemzentrierte Interviews	17
2.1.2 Gruppendiskussionen	19
2.1.3 Teilnehmende Beobachtungen	19
2.1.4 Dokumentenanalysen	20
2.1.5 Quantitative Datenanalysen.....	21
2.2 Reflexion der Forschungssituation	21
3 Die Implementation eines Innovationsprozesses im Modellprojekt.....	22
3.1 Das Modellprojekt <i>Mach es einfach</i>	22
3.1.1 Komplexitätsreduktion, Dezentralität und Einbindung der Mitarbeiterschaft als Grundgedanken des Modellprojekts	23
3.1.2 Rahmenbedingungen der Projektimplementation	24
3.2 Die Identifizierung von Themen und Handlungsfeldern	27
3.2.1 Einbindung der Mitarbeiterschaft in die Themenfindung	28
3.3 Themenverdichtung und Umsetzungsentscheidung	33
3.3.1 Ideenentwicklung ‚von unten‘ und Umsetzungsentscheidung ‚von oben‘ ..	34
3.3.2 Die Frage der ‚Tiefe‘ der Innovationen	36
3.4 Veränderungen interner Prozesse.....	38
3.4.1 Organisation der Arbeit.....	38
3.4.2 Vorgaben zum Vermittlungsprozess	39
3.4.3 Dokumentation und Controlling.....	40
3.5 Ausarbeitung von Veränderungen der Vermittlung und Beratung.....	42
3.6 Bewertung des Projekts durch die beteiligten Akteure.....	44
3.6.1 Umgesetzte Veränderungen	45
3.6.2 Der Veränderungsprozess	45
3.6.3 Rahmenbedingungen des Modellprojekts	47
3.7 Fazit	48
4 Erfolgserwartung und Wirkungsmessung von <i>Mach es einfach</i>.....	50
4.1 Das Zielsteuerungssystem der BA	50
4.2 Die Bedeutung der Zielsteuerung für die Arbeitsweise der Arbeitsagenturen .	51
4.3 Die Projektdurchführung im Kontext der Zielsteuerung.....	52
4.3.1 Verbesserte Zielerreichung als Teil einer mehrdimensionalen Erfolgserwartung	52
4.3.2 Der Zusammenhang von Projekthalten und Zielerreichung aus Sicht der Praktiker	54
4.4 Wirkungsanalyse von <i>Mach es einfach</i>	58

4.4.1 Die synthetische Vergleichsagentur als Vergleichsmaßstab in der Begleitforschung.....	59
4.4.2 Differenz-von-Differenzen als Ansatz der Wirkungsmessung.....	60
4.4.3 Ergebnisse der Wirkungsanalyse.....	61
4.5 Fazit.....	64
5 Vermittlung und Beratung in <i>Mach es einfach</i>	66
5.1 Einführung.....	66
5.2 Zugang zu Vermittlungs- und Beratungsleistungen	67
5.2.1 Der Sofortzugang in <i>Mach es einfach</i>	68
5.2.2 Auswirkungen des Sofortzugangs auf die Vermittlung und Beratung von Arbeitssuchenden.....	74
5.2.3 Zusammenfassung	76
5.3 Die Reorganisation der arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Vermittlung und Beratung.....	77
5.3.1 Getrennte Betreuung von Arbeitssuchenden und Arbeitgebern als Ausgangslage.....	77
5.3.2 Ausgangslage: Zwei Spezialisierungen mit hohem Identifikationspotenzial	78
5.3.3 Begründungen und Ziele der Neu-Organisation.....	81
5.3.4 Neu-Organisation der Zusammenarbeit von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung: zwei Ausgestaltungsvarianten	81
5.3.5 Fazit	87
5.4 Individualisierung von Vermittlung und Beratung.....	89
5.4.1 Instrumente der individuellen Vermittlung und Beratung	90
5.4.2 Perspektive einer individualisierten Vermittlung	99
5.5 Fazit: Beratung und Vermittlung im Rahmen von <i>Mach es einfach</i>	101
6 Implikationen von <i>Mach es einfach</i> auf das Arbeiten von Fach- und Führungskräften	103
6.1 Veränderungen in den lokalen Entscheidungsspielräumen und Führungsaufgaben	103
6.2 Mit dem Innovationsprozess verbundene Führungsaufgaben.....	106
6.3 Veränderungen in der Arbeit von Vermittlungsfachkräften.....	109
6.3.1 Handlungsspielräume und das professionelle Selbstbild.....	109
6.3.2 Möglichkeiten und Grenzen genutzter Handlungsspielräume	110
6.4 Fazit	116
7 Resümee.....	119
7.1 Zusammenfassung.....	119
7.2 Handlungsempfehlungen	122

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Untersuchungsebenen und -methoden der Begleitforschung	15
Abbildung 2	Projektphasen <i>Mach es einfach</i>	26
Abbildung 3	Individualisierung der Interaktionsebenen der Vermittlungsarbeit.....	91
Abbildung 4	Instrumente der Individualisierung in ihren Interaktionsebenen	93

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Erhebungen im Zeitraum Januar 2015 bis Februar 2017	16
Tabelle 2	Zusammensetzung synthetische Vergleichsagenturen.....	60
Tabelle 3	Vergleichsbetrachtung <i>Mach-es-einfach</i> -Modellagenturen.....	62

Abkürzungsverzeichnis

4PM	4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit
AG-S	Arbeitgeber-Service
BA	Bundesagentur für Arbeit
BEO	Besucher Eingangszonen Organisation
DvD-Ansatz	Differenz-von-Differenzen-Ansatz
ebS	erfolgreich besetzte Stellen
EV	Eingliederungsvereinbarung
HEGA	Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung
HPR	Hauptpersonalrat
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
INGA	Interne ganzheitliche Integrationsleistung im SGB III
JFW	Jahresfortschrittswert
KuZ	Kundenzentrum der Zukunft
KV	Kontinuierliche Verbesserung
LE	Leistungsempfänger
NLE	Nicht-Leistungsempfänger
NPM	New Public Management
PKZ	Prozesskennzahl
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeit- suchende
SGB III	Sozialgesetzbuch – Drittes Buch – Arbeitsförderung
VerBIS	Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem (IT- Fachverfahren)
VV	Vermittlungsvorschlag

Zusammenfassung

Im Modellprojekt *Mach es einfach* sollten von 2015 bis 2016 drei Agenturen für Arbeit ihre Arbeits- und Dienstleistungsprozesse unter Beteiligung der Mitarbeiterschaft neu gestalten. Vor dem Hintergrund der Debatte um eine hohe Regelungsdichte in der BA sollten die Agenturen durch ein kritisches Hinterfragen von agenturspezifischen sowie zentral definierten Vorgaben bürokratischen Ballast identifizieren. Frei werden Ressourcen sollten sie im Sinne einer verbesserten Zielerreichung einsetzen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und der Fachbereich Wirkungsanalyse der Zentrale haben das Projekt wissenschaftlich begleitet. Im Fokus der qualitativen Begleitforschung standen die Erfahrungen der beteiligten Organisations- und Hierarchieebenen mit der Entwicklung und Umsetzung von Innovationen sowie mit der gelebten Mitarbeiterpartizipation. Zusammenhänge zwischen Veränderungen zentraler Leistungsindikatoren des BA-Zielsystems und der Projektteilnahme wurden im Rahmen quantitativer Datenanalysen untersucht.

Die Kernideen der Mitarbeiterbeteiligung und der lokalen Entwicklung innovativer Ansätze wurden von den beteiligten Agenturen grundsätzlich positiv aufgenommen. Ideen vor Ort zu entwickeln und eigene Vorschläge einzubringen wurde von einem Großteil der Mitarbeiterschaft als Wertschätzung empfunden, brachte jedoch auch neue Anforderungen für Fach- wie Führungskräfte mit sich. Die entwickelten Änderungen von Strukturen und Abläufen im Vermittlungsprozess lassen sich als Investition in eine individualisierte Dienstleistung charakterisieren. Erhebliche Ressourceneinsparungen durch reduzierte Komplexität wurden in den Agenturen dabei nicht wahrgenommen. Die quantitative Datenanalyse zur Berechnung der Gesamtwirkung von *Mach es einfach* auf die Performance der beteiligten Agenturen zeigt keine großen Effekte auf einzelne Kennzahlen, wohl aber agenturübergreifende Trends.

Projekte wie *Mach es einfach* sind insgesamt geeignet, kreative Potenziale der Mitarbeiterschaft zu nutzen, um Neuerungen vor Ort auf den Weg zu bringen. Nachfolgeprojekte sollten den Rahmen, das Ziel und die Erwartungen (einschließlich Fragen der Leistungsmessung) klar benennen und einige wichtige Rahmenbedingungen des Beteiligungs- und Innovationsprozesses beachten.

Abstract

This study presents insights from an evaluation of a pilot project carried out by the German Federal Employment Agency in 2015 and 2016. It was the aim of the project that three local employment agencies should initiate a bottom-up innovation process and develop local solutions for daily tasks in service delivery. The employment agencies involved were asked to critically examine existing administrative rules and regulations in the areas of counselling and job placement, to identify unnecessary bureaucratic routines and to re-direct resources into processes which would improve their performance. A qualitative study focusing on different levels of the organisational hi-

erarchy examined the various experiences made with the processes of employee participation and innovation generation. Quantitative analysis investigated effects of agencies' participation in the pilot project on performance indicators that are part of the German Federal Employment Agency's performance measurement system.

The empirical results show that local employment agencies involved in the study generally approved the main idea of the pilot project, namely developing new solutions at local level through a participatory innovation process. Many employees were motivated to take part in creating ideas and developing concepts. At the same time, both caseworkers and managers faced new demands and requirements. New local solutions developed in the area of job placement can be described as an investment in a more individualised service provision. With reference to the project's intention to reduce complexity in order to save resources, the experiences of the participating agencies were ambivalent. Quantitative data analysis showed little effects of participation in the pilot project on single performance indicators. Nonetheless some common trends could be identified that hold for all participating agencies.

The results of the study suggest that projects which put an emphasis on employee participation and local innovation may contribute to develop innovative approaches in the Federal Employment Agency. Similar projects should clearly define the framework, the objectives and the expectations (including aspects of performance measurement) beforehand and respect some conditions of employee participation and innovation processes which were identified as crucial by the present study.

Danksagung

Wir danken dem Projektteam der Zentrale unter der Leitung von Mark-Cliff Zofall ganz herzlich für die Unterstützung. Unser Dank gilt weiterhin den Geschäftsführungen und Projektkoordinatoren der drei an *Mach es einfach* beteiligten Agenturen sowie allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern in den Agenturen, den Regionaldirektionen und der Zentrale der BA, die sich Zeit für die Teilnahme an der Begleitforschung genommen haben. Die Studie wäre nicht möglich gewesen ohne die Unterstützung durch die Zentrale der BA, die entsprechende Personalmittel zur Verfügung gestellt hat.

Die Autorinnen und der Autor bedanken sich weiter bei Elke Dony, Christine Hense und Maren Müller für die Unterstützung bei der Kodierung der qualitativen Daten sowie bei ersten Teilauswertungen. Weiterer Dank gebührt Rolf Lehmann, der die quantitativen Datenberechnungen erstellte. Der Forschungsbericht profitierte außerdem von den wertvollen Anregungen von Martin Dietz, Michael Müntnich und Torben Schewe. Für die vielfältige Unterstützung in der Berichterstellung danken wir Helen Stöhr.

1 Einleitung

Mit dem Modellprojekt *Mach es einfach* der Bundesagentur für Arbeit (BA) sollte die Arbeits- und Ausbildungsvermittlung angesichts veränderter Marktbedingungen weiterentwickelt werden. Üblicherweise erproben in Modellprojekten einige Pilotagenturen in zeitlich befristetem Rahmen Konzepte oder Instrumente, die vorab durch die Zentrale der BA konzipiert wurden. *Mach es einfach* verfolgte einen anderen Ansatz: Drei Modellagenturen sollten in den Jahren 2015 und 2016 selbst Veränderungen ihrer Vermittlungs- und Beratungsprozesse ausarbeiten und diese in der Praxis testen. Um diesen Unterschied zu betonen, bezeichnete die Zentrale der BA die teilnehmenden Agenturen als „Laboragenturen“. Die Ideen für Veränderungen sollten die Agenturen unter Beteiligung ihrer Mitarbeiterschaft entwickeln. Sie erhielten die Möglichkeit, im Projektrahmen Vermittlung und Beratung auf lokaler Ebene abweichend von zentralen Vorgaben und Prozessen zu gestalten. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und der Fachbereich Wirkungsanalyse der Zentrale der BA wurden mit der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts beauftragt. Der vorliegende Abschlussbericht dokumentiert die Ergebnisse der Begleitforschung.

Einleitend erfolgt zunächst ein kurzer Blick auf die Forschungsliteratur zu den organisationalen Rahmenbedingungen der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in der Arbeitsverwaltung (1.1), bevor die Forschungsfragen der Begleitforschung skizziert werden (1.2). Anschließend wird auf die Methoden der Untersuchung eingegangen (Kapitel 2). Die empirische Analyse rekonstruiert zunächst die Implementation des Modellprojekts und den dadurch angestoßenen Innovationsprozess (Kapitel 3). Anschließend werden Zusammenhänge zwischen der Teilnahme am Projekt und der Entwicklung der geschäftspolitischen Zielgrößen der Modellagenturen analysiert (Kapitel 4). Danach untersucht die Analyse einige zentrale im Projektzusammenhang entstandene Neuerungen der Vermittlung und Beratung (Kapitel 5), bevor sie betrachtet, wie sich das Arbeiten von Fach- und Führungskräften im Kontext dezentraler Handlungsspielräume verändert (Kapitel 6). Die Ergebnisse werden abschließend zusammengefasst und operative Handlungsempfehlungen abgeleitet (Kapitel 7).

1.1 Organisationale Rahmenbedingungen der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in der Arbeitsverwaltung

Das Modellprojekt *Mach es einfach* adressiert die Frage nach Zusammenhängen zwischen organisationalen Rahmenbedingungen und Dienstleistungsprozessen in der Arbeitsverwaltung. Seit den 1990er-Jahren entstanden in der deutschen Arbeitsverwaltung verstärkt Strukturen, die eine betriebswirtschaftliche Interpretation des Verwaltungshandelns widerspiegeln, wie sie das Konzept des *New Public Managements* (NPM) formuliert (Hood 1995; Naschold/Bogumil 2000; Schröter/Wollmann 2005). Einschneidende Veränderungen wurden insbesondere im Zuge der sogenannten „Hartz-Reformen“ in den Jahren 2002 bis 2004 umgesetzt.

Diese Strukturreformen waren als zentralistisch gesteuertes Reformprojekt angelegt, dessen Planung und Umsetzung im Wesentlichen durch die Organisationsspitzen in

Zusammenarbeit mit Unternehmensberatungen geprägt waren (Schütz 2015). Zentrale Elemente des Umbaus der damaligen Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit waren veränderte Leitungsstrukturen und die Einführung eines auf Zielvereinbarungen beruhenden Steuerungsmodells sowie eines kennzahlenbasierten Controllingsystems. Weiterhin wurden die Vermittlungsprozesse im Rahmen eines einheitlichen Organisationsmodells der lokalen Arbeitsagenturen, dem „Kundenzentrum der Zukunft“ (KuZ), neu strukturiert.

Die Organisationsreformen und die Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse wurden als Teil der umfangreichen „Hartz-Evaluation“ (vgl. dazu Heyer 2006) wissenschaftlich begleitet. Der Abschlussbericht zum organisatorischen Umbau aus dem Jahr 2006 (Ochs/iso 2006) hält fest, dass die BA mit der Reform der Führungsorganisation und des Steuerungssystems einen großen Schritt nach vorn getan habe und „ihre Kompetenz zu durchgängiger Organisationssteuerung unbestreitbar gesteigert“ (S. 96) habe. Das neue Steuerungssystem könne im Ergebnis Effizienz und Transparenz erhöhen und die Implementation bundesweiter Vorgaben vereinfachen. Allerdings mindere die auf Einheitlichkeit ausgelegte Struktur die Fähigkeit der Agenturen zur flexiblen Anpassung an Anforderungen ihres Umfelds. Die Schaffung dezentraler Verantwortung war ein Kernelement der Einführung einer Steuerung über Ziele (Weise et al. 2009: 35ff.). Ochs/iso (2006) konstatierten jedoch, dass der „Entscheidungsautonomie der Agenturen als Akteure im regionalen Arbeitsmarkt (...) durch das neue Steuerungssystem enge Grenzen gesetzt werden“ (S. 97f.).

Die Neuausrichtung der Vermittlungsdienstleistungen durch die Einführung des KuZ hatte nach Ansicht der Evaluation „das Potenzial, die Prozesse der Arbeitsvermittlung deutlich zu verbessern und damit mittelbar auch zur Erhöhung der Vermittlungseffektivität beizutragen“ (WZB/infas 2006: 78). Die Dienstleistungsqualität der Beratung im Sinne eines „bedarfsorientierten und interaktiven Prozesses zwischen Vermittler und Klient“ (ebd.: 80) sei allerdings durch die Einführung kaum gesteigert worden. Zudem wurde kritisiert, dass der standardisierte Prozess der Kategorisierung von Arbeitssuchenden¹ mit der darauf basierenden Auswahl einer Vermittlungsstrategie Selektionseffekte zu Lasten der Betreuung arbeitsmarktferner Personengruppen zur Folge hat (ebd.: 80). Folgestudien verwiesen darauf, dass Erstberatungsgespräche zu großen Teilen von einer Informationsabfrage geprägt werden, die durch die IT-gestützte Prozessführung vorgegeben wird (Hielscher/Ochs 2009). Dies stehe

„einer Dienstleistungskonzeption entgegen, die die Arbeitskraft als ‚ganze‘ Person mit spezifischen Anliegen, Unterstützungsbedarfen und

¹ Der Begriff „Arbeitssuchende“ wird im Folgenden als Bezeichnung für Personen verwendet, die in Arbeitsagenturen zum Zweck der Arbeitsaufnahme registriert sind. Sie können in ihrem aktuellen Status erwerbstätig oder arbeitslos sein. Eingeschlossen sind auch Personen, deren individuelle Motivation nicht auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gerichtet ist.

eben auch Ressourcen und Potenzialen wahrnimmt, die in einem Prozess der lebendigen Interaktion erst erschlossen werden müssen“ (ebd. 120).

Eine andere Untersuchung zeigte, dass die Kommunikation zwischen Vermittlungsfachkräften und Adressaten hinsichtlich Themensetzung, Gesprächsanteilen und Gesprächsführung weitgehend von Vermittlungsfachkräften dominiert wird (Schütz et al. 2011).²

In der Bundesrepublik ebenso wie in anderen Staaten war der organisatorische Umbau der Arbeitsverwaltung mit der inhaltlichen Neuausrichtung des Sozialstaats auf der Grundlage des Aktivierungsparadigmas verbunden (zum internationalen Kontext vgl. Weishaupt 2010). Reformen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik betonten die Eigenverantwortlichkeit der Adressaten sozialpolitischen Handelns und das Prinzip der Konditionalisierung von Leistungen (Bonoli 2010; Clasen/Clegg 2006; Dingeldey 2011; Lessenich 2008). Während in der Forschung zunächst vorrangig die politisch-programmatische Neuausrichtung diskutiert wurde, widmet sich eine Reihe jüngerer Arbeiten explizit den Organisationen und deren Beschäftigten in der Transformation des Wohlfahrtsstaats (z.B. van Berkel et al. 2011; Larsen/Wright 2014).

Viele dieser Untersuchungen bauen auf Arbeiten des amerikanischen Politikwissenschaftlers Michael Lipsky zur *Street-Level Bureaucracy* (2010 [1980]) auf. Lipsky befasste sich in seiner wegweisenden Studie mit den Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung, die in der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ‚Publikumsverkehr‘ haben. Dabei hatte er so unterschiedliche Berufsgruppen wie Lehrer, Polizisten, Sozialarbeiter, Angestellte im Gesundheitswesen und „many other public employees who grant access to government programs and provide services within them“ (S. 3) im Blick. Er argumentierte, dass diese vom ihm als *street-level bureaucrats* bezeichneten Gruppen trotz der Einbindung in Organisationshierarchien über maßgebliche Entscheidungsautonomie verfügen, etwa hinsichtlich der Art und Weise, der Menge sowie der Qualität der Leistungen oder Sanktionen, die ihre Organisationen bereitstellen. Ihr Arbeitsumfeld ist typischerweise durch wenig eindeutige und teils konfligierende Zielvorgaben sowie einen Mangel an Zeit, Informationen und anderen Ressourcen gekennzeichnet, die notwendig wären, um jedem individuellen Fall bestmöglich gerecht zu werden. Lipsky zufolge prägen die Entscheidungen, die *street-level bureaucrats* treffen, und die Verhaltensmuster, Strategien und Routinen, die sie entwickeln, um mit Unsicherheit und Druck umzugehen, in entscheidender Weise die Politik, die sie umsetzen. Er bezeichnet sie daher als *policymaker*.

² Diese Studien wurden allerdings durchgeführt, bevor die für ihre Starrheit kritisierten ‚Handlungsprogramme‘ ab 2009 durch das differenziertere und flexiblere ‚4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit‘ (4PM) ersetzt wurden, das eine zeitliche Integrationsprognose mit einem Handlungsbedarfsprofil kombiniert. Auch die ebenfalls 2009 erfolgte Einführung einer Beratungskonzeption (Beko), die das ‚Wie‘ der Beratung abbilden sollte (Bundesagentur für Arbeit 2010), findet in diesen Studien keine Berücksichtigung.

Im Kontext der Transformation des Sozialstaats hat ein wachsender Forschungsstrang Grundgedanken des von Lipsky formulierten Ansatzes aufgegriffen. Die Arbeiten setzten sich mit der Rolle der *frontline*-Beschäftigten – das heißt derjenigen Personen, die in der Interaktion mit Bürgerinnen und Bürgern eine aktivierende Sozialpolitik umsetzen – auseinander (vgl. z.B. die Beiträge in Brodtkin/Marston 2013; van Berkel et al. 2017). Studien fokussierten dabei zum Beispiel auf die Entscheidungsspielräume der *frontline worker* (z.B. Evans/Harris 2004; Jessen/Tufte 2014; Baker Collins 2016). Andere Untersuchungen richteten den Blick vorrangig auf Strategien, mit denen Beschäftigte auf dem *street-level* Zielkonflikten im Zusammenhang mit Systemen der Leistungs- und Ergebnisbewertung begegnen (z.B. van Berkel/Knies 2016; Brodtkin 2011).

1.2 Forschungsfragen

Vor dem Hintergrund der Forschung zu den organisationalen Rahmenbedingungen der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in der Arbeitsverwaltung nimmt die Begleitforschung zu *Mach es einfach* verschiedene Dimensionen der Projektumsetzung in den Blick. Die skizzierte *street-level*-Perspektive, die sich als fruchtbarer Analyserahmen für die Untersuchung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen erwiesen hat, bildet dabei ein offenes analytisches Gerüst, auf das in einzelnen Kapiteln zurückgegriffen wird.

Im Fokus der Begleitforschung stehen die Themenkomplexe Implementation, Innovation, Indikatoren und Interaktion:

Erstens soll der Frage nachgegangen werden, wie der Grundgedanke des Projekts in den Agenturen im Zusammenspiel der verschiedenen Projektakteure und Akteurskonstellationen umgesetzt wird (**Implementation**). Die Analyse rekonstruiert Motivlagen und Erwartungshorizont der Projektakteure und untersucht, wie der partizipative Ansatz der Weiterentwicklung der Organisation umgesetzt wird und welche institutionellen Rahmenbedingungen das Handeln im Projekt ermöglichen und begrenzen. Weiterhin wird der Frage nachgegangen, welche inhaltlichen Schwerpunkte die Modellagenturen setzten und welche Dynamiken die Ideengenerierung und -umsetzung kennzeichnen (**Innovation**). Zudem richtet sich der Blick darauf, wie die Mechanismen der Beteiligung, die umgesetzten Neuerungen sowie die Rahmenbedingungen der Projektimplementation von den Akteuren vor Ort bewertet werden und worauf sich Unterstützung sowie gegebenenfalls Skepsis oder Widerstände beziehen (**Kapitel 3**).

Zweitens widmet sich die Studie der Frage nach den Erfolgsdimensionen und der Wirkungsmessung des Projekts (**Indikatoren**). Dabei wird zunächst die Bedeutung der Zielsteuerung als Rahmenbedingung der Projektdurchführung beleuchtet. Die Definition von Erfolg und daran anschließende Bemühungen, entsprechende Wirkungen zu erfassen, waren wichtige Elemente der Projektumsetzung vor Ort. Die lokalen Ansätze und die damit verbundenen Herausforderungen werden rekonstruiert. Schließlich werden anhand quantitativer Datenanalysen Anhaltspunkte zur Bestimmung der

Gesamtwirkung von *Mach es einfach* auf die Entwicklung verschiedener Leistungsindikatoren der beteiligten Agenturen ermittelt (**Kapitel 4**).

Drittens untersucht die Begleitforschung, wie Vermittlung und Beratung unter den Rahmenbedingungen des Modellprojekts ausgestaltet werden. Dazu werden einige zentrale Veränderungen im Vermittlungs- und Beratungsprozess, das heißt in der Begegnung von Fachkräften mit ihren Adressatinnen und Adressaten auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes, unter die Lupe genommen (**Interaktion**). Am Beispiel dieser Vermittlungsformate wird gefragt, welche Veränderungen Fachkräfte in ihren Arbeitsprozessen sowie in der Beratung und der Beziehung zu den Adressaten wahrnehmen und wie sie diese Veränderungen bewerten (**Kapitel 5**).

Da sich in der Analyse zunehmend herauskristallisierte, dass Zusammenhänge zwischen dem Innovationsprozess sowie den realisierten Neuerungen auf der einen und dem Arbeitsalltag der Fach- und Führungskräfte auf der anderen Seite relevant sind, widmete sich die Analyse *viertens* den veränderten Arbeitsbedingungen von Fach- und Führungskräften im Innovationsprozess. Das Kapitel richtet die Aufmerksamkeit auf die Frage, ob und in welchen Bereichen die Akteure dezentrale Handlungsspielräume wahrnehmen, wie sie diese in ihrer Arbeit umsetzen und ausgestalten. Ferner behandelt es, welche Bedeutung Führung im Rahmen von Partizipationsprozessen zukommt (**Kapitel 6**).

Die Ergebnisse der Analysen werden abschließend zusammengefasst. Auf Grundlage der Befunde der Begleitforschung werden operative Handlungsempfehlungen für die Durchführung ähnlicher Projekte formuliert (**Kapitel 7**).

2 Methodisches Vorgehen

Die innerorganisationale Ausgestaltung des Projekts *Mach es einfach* ist maßgeblich durch die Umsetzung der Akteurinnen und Akteure auf der Führungs- und Fachkräfteebene bedingt. Zwar prägen organisationale Strukturen und Vorgaben die Vermittlungsarbeit, jedoch kann die individuelle Projektumsetzung variieren. Dies begründet sich darin, dass *Mach es einfach* nicht nur verschiedene Interpretations- und Gestaltungsweisen der Projektziele ermöglicht, sondern die Akteure in ihren Handlungsweisen auch maßgeblich organisationale Vorgaben interpretieren und gegebenenfalls verändern. Die individuelle und kollektive Projektumsetzung beinhaltet sowohl die Übernahme, Interpretation und Redefinition von Deutungen als auch die konkrete Übersetzung in alltägliches Handeln. Alltagswissen und Routinen geben dabei Aufschluss über alltägliches Handeln der Akteurinnen und Akteure (Schütz/Luckmann 1979; Berger/Luckmann 2003).

Da die Produktion von Deutungen und Praktiken der Akteure sowie die Reformprozesse und deren Wirkungen auf den unterschiedlichen hierarchischen Ebenen vielfältig sein können, kam eine breite Palette an Erhebungsmethoden zum Einsatz (vgl. Abschnitt 2.1). Eine umfangreiche qualitative Erhebung wurde durch quantitative Verfahren ergänzt, um Effekte des Modellprojekts auf einige Indikatoren des BA-

eigenen Zielsteuerungssystems zu identifizieren. Als Vergleichsgrößen zu den Modellagenturen wurden dafür synthetische Vergleichsagenturen gebildet.

Um eine größtmögliche Offenheit der Evaluation zu erreichen, folgte die qualitative Datenerhebung der *Grounded Theory* (Glaser/Strauss 2005). Erhoben wurde nach der Strategie des *theoretischen Samplings*: Mit Beginn der Erhebungsphase wurden die Daten kodiert und analysiert. Der zirkuläre Prozess von Erhebung, Kodierung und Analyse diente dabei der Erarbeitung von Hypothesen sowie neuen Kriterien der Fallauswahl. Die weitere Empirieauswahl folgte der *Methode der Minimierung und Maximierung von Unterschieden* in Vergleichsgruppen, um neue Erkenntnisse zu generieren. Die Daten wurden erhoben, bis eine *theoretische Sättigung* erreicht wurde, also bis keine relevanten Unterschiede und Ähnlichkeiten im Material mehr zu finden waren. Die Kodierung und Analyse des Datenmaterials orientieren sich an der *komparativen Analyse*: Systematisch wurden empirische Daten miteinander verglichen, um daraus Hypothesen zu generieren (Strübing 2014: 18). Im weiteren Analyseprozess wurden die Hypothesen aufeinander bezogen und mittels theoretischem Sampling an neuen Daten überprüft.

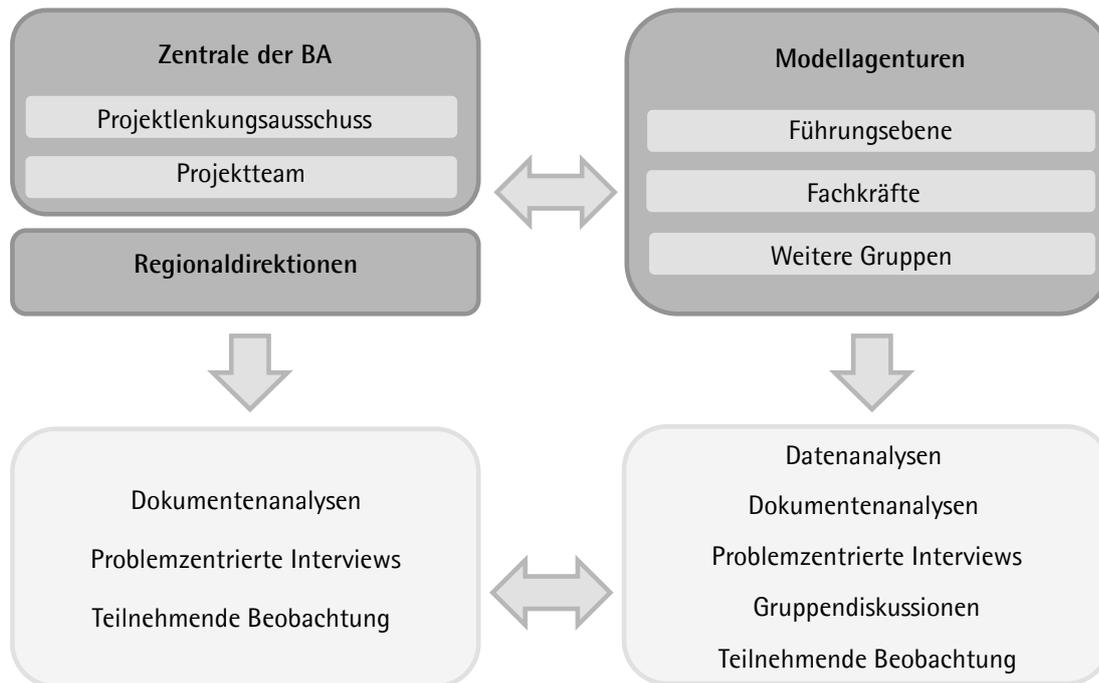
2.1 Forschungsdesign und Erhebungen

Das qualitative methodische Spektrum der Begleitforschung beinhaltete Dokumentenanalysen, problemzentrierte Interviews, Gruppendiskussionen sowie teilnehmende Beobachtungen (vgl. Abbildung 1). Darüber hinaus erfolgten quantitative Datenanalysen mittels eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes.

Im Mittelpunkt der qualitativen Erhebungen standen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterschiedlicher Hierarchiestufen der drei Modellagenturen. Neben der Agenturleitung, den von den Agenturen benannten Projektkoordinatoren, Vermittlungsfachkräften, Teamleitungen und Vertretern der lokalen Personalräte wurden im Studienverlauf weitere Bereiche der Agenturen, die sich mit Blick auf das Erkenntnisinteresse als relevant erwiesen, in die Untersuchung einbezogen.

Um eine möglichst umfassende Perspektive auf den Untersuchungsgegenstand zu erhalten, war es notwendig, die Projektumsetzung im Kontext des Gesamtgefüges der BA zu rekonstruieren. Daher berücksichtigten die Erhebungen neben den Modellagenturen auch die übergeordneten Ebenen der Regionaldirektionen und der Zentrale der BA. In der Zentrale wurde für die Laufzeit von *Mach es einfach* eine Projekt- und Steuerungsstruktur geschaffen (vgl. Abschnitt 3.1), die strategische Weichenstellungen vornahm und die Rahmenbedingungen der Projektimplementation setzte. Trotz der Möglichkeit, die eigenen Arbeitsprozesse abweichend von zentralen Vorgaben zu gestalten, blieben die Agenturen hinsichtlich der Zielsteuerung in die regulären Strukturen der Steuerung und Führung eingebettet. Der Zwischeninstanz der Regionaldirektionen kam somit ebenfalls eine entscheidende Rolle in der Rahmensetzung zu. Zudem waren die Vorsitzenden der drei Regionaldirektionen, in deren Zuständigkeitsbereich sich die Modellagenturen befanden, Mitglieder des projektbezogenen Steuerungsgremiums (Projektlenkungsausschuss).

Abbildung 1
Untersuchungsebenen und -methoden der Begleitforschung



Quelle: Eigene Darstellung.

Um den Forschungsgegenstand in seiner Prozesshaftigkeit zu erfassen, erfolgten Datensammlungen und -analysen über die gesamte Projektlaufzeit (Januar 2015 bis Dezember 2016) hinweg. Die Forschungsgruppe führte im Zeitraum Januar 2015 bis Februar 2017 insgesamt 94 problemzentrierte Interviews, davon 15 in der Zentrale der BA, 9 in den Regionaldirektionen und 70 in den Modellagenturen³ (vgl. Tabelle 1). In den drei Modellagenturen fanden zusätzlich insgesamt sieben Gruppendiskussionen mit Fachkräften der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlung statt. Vertiefenden Einblick in Umsetzungsweisen des Modellprojekts und Wirkungen auf Ebene der Vermittlung und Beratung lieferten 16 teilnehmende Beobachtungen, die teilweise mit einem anschließenden Kurzinterview verknüpft wurden. Zudem wurde eine Sitzung des Projektlenkungsausschusses teilnehmend beobachtet.

³ Die Erhebungen in den Modellagenturen und in der Zentrale der BA wurden bis Projektende im Dezember 2016 abgeschlossen. Bilanzierende Interviews mit den Vorsitzenden der Geschäftsführung der Regionaldirektionen wurden erst im Januar und Februar 2017 geführt. Die Gesprächspartner sollten so die Möglichkeit haben, in ihr Fazit zum Projekt die dann vorliegenden Jahresergebnisse für 2016 einzubeziehen.

Tabelle 1
Erhebungen im Zeitraum Januar 2015 bis Februar 2017

	Problem- zentrierte Interviews	Gruppen- diskussionen	Teilnehmende Beobachtungen
Zentrale	15		1
Regionaldirektionen	9		
Agenturen gesamt	70	7	16
Führungsebene*	34		
Vermittlungsfachkräfte	21		
Weitere Gruppen**	15		
Gesamt	94	7	17

* Die Führungsebene umfasst die Ebenen Geschäftsführung, Bereichs- und Teamleitung sowie die Projektkoordinatoren. Um die Anonymisierung zu gewährleisten, werden die Projektkoordinatoren in der Analyse nicht gesondert ausgewiesen.

** Weitere Gruppen beinhalten Personalvertretung, Eingangszone, Controlling und Ansprechpartner für die Umsetzung der Kontinuierlichen Verbesserung (KV).

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Erhebungen begannen in der Zentrale der BA. Um die Projektgenese, die Erwartungshaltung auf der strategischen Ebene und die durch diese gesetzten Rahmenbedingungen zu rekonstruieren, führte die Forschungsgruppe zunächst Interviews mit dem Vorstand und der Personalvertretung, anschließend mit dem Projektleiter sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Projektteams. In den Agenturen konzentrierten sich die Erhebungen zunächst auf die Agenturleitung und die lokalen Projektkoordinatoren und wurden im zweiten Halbjahr 2015 sowie 2016 auf anderen Ebenen (insbesondere Fachkräfte und Teamleitungen) fortgeführt. Erste Interviews in den Regionaldirektionen wurden zum Ende des ersten Projektjahres geführt. Gesprächspartner waren die Vorsitzenden der Geschäftsführung sowie die für die *Mach-es-einfach*-Agenturen verantwortlichen Performanceberater.

Zum Ende des zweijährigen Untersuchungszeitraums fanden auf allen Organisationsebenen und Hierarchiestufen resümierende Gespräche statt, in denen die Gesprächspartner unter anderem um eine Bewertung der Projektumsetzung und der damit verbundenen Veränderungen gebeten wurden. Insgesamt fanden zweimalige Interviews mit Führungskräften der BA-Zentrale und der Regionaldirektionen sowie mit den Agenturleitungen statt. Die lokalen Projektkoordinatoren wurden in insgesamt drei Wellen interviewt.

Der Feldzugang in den Agenturen erfolgte zunächst über eine E-Mail der Projektleitung der Begleitforschung an die Geschäftsführung der Agenturen. Spätere Erhebungstermine stimmten die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen der Begleitforschung

mit den jeweiligen Projektkoordinatoren ab. Die Projektkoordinatoren wurden gebeten, Vermittlungsfachkräfte für die Teilnahme an Interviews und Gruppendiskussionen im Rahmen der Begleitforschung zu gewinnen. Dabei kommunizierte die Forschungsgruppe, dass die Teilnahme an der Begleitforschung auf freiwilliger Basis erfolgen sollte. Dies geschah aus der Überlegung heraus, dass Personen, deren Teilnahme nicht auf Freiwilligkeit beruhte, die Fragen weniger offen beantworten würden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Prinzip der Freiwilligkeit, aber auch die gezielte Ansprache durch die Projektkoordinatoren, zu einer Selektion der Teilnehmenden geführt haben. Denkbar ist zum einen eine Positivselektion, da gegebenenfalls dem Modellprojekt gegenüber positiv eingestellte Mitarbeiter eher bereit waren, der Begleitforschung Zeit zu widmen. Möglich ist jedoch auch eine Selektion dahingehend, dass insbesondere Personen, die dem Projekt besonders aufgeschlossen oder besonders kritisch gegenüberstanden und ihm daher eine besondere Relevanz zumaßen, sich zur Teilnahme bereit erklärten. Dies würde eine Selektion zu Lasten von Personengruppen bedeuten, die dem Projekt eine geringere Bedeutung beimessen und sich wenig in die Umsetzung einbrachten. Um mögliche Selektionseffekte abzumildern, wurden die Projektkoordinatoren vor der Durchführung der ersten Gruppendiskussionen gebeten, eine größere Anzahl von Freiwilligen aufzulisten. Aus diesem Personenkreis stellte die Forschungsgruppe die Teilnehmenden zusammen.

Auf die einzelnen Methoden der Datenerhebung wird im Folgenden detaillierter eingegangen.

2.1.1 Problemzentrierte Interviews

Wahrnehmungen und Deutungen zu den realisierten Reformprozessen und deren Wirkungen wurden in erster Linie über *problemzentrierte Interviews* (Witzel 2000; Witzel/Reiter 2012) erschlossen. Problemzentrierten Interviews liegt die Auffassung zugrunde, dass gerade die thematische Fokussierung – etwa im Gegensatz zu einem offenen „narrativen“ Interview – einen Diskurs befördert. Andererseits soll die Gesprächssituation so offen sein, dass sich die individuellen Relevanzsetzungen der Befragten im Gespräch durchsetzen können. Die Interviewerinnen und Interviewer nutzen bei dieser Methode Vorwissen und wissenschaftliche Expertise zu Rahmenbedingungen sowie Gegenstandsbeschreibungen, um die Darstellungen der Interviewten verstehend nachzuvollziehen.

Der Strukturierung der Interviews dienten Leitfäden mit offenen Fragen, die einen flexibel zu handhabenden Orientierungsrahmen für die Gesprächssituation boten. Auf Basis einheitlich definierter Themenkomplexe wurden eigene Leitfäden für die einzelnen Gruppen von Gesprächspartnern erstellt. Zentrale Themen im ersten Projektjahr waren Motive und Erwartungshorizont der Befragten, die mit dem Projekt verbundenen Formate der Ideenentwicklung und der Ausarbeitung von Umsetzungskonzepten sowie die Beteiligung an diesen Prozessen. Im zweiten Projektjahr nahmen die Interviews insbesondere die aus der Projektumsetzung resultierenden Veränderungen der Vermittlung und Beratung in den Blick. Hierbei wurden die Relevanz für die eigene

Arbeit, die damit verbundenen Erfahrungen und eine Einschätzung zu den Auswirkungen auf die Vermittlungspraxis erhoben. In resümierenden Gesprächen zum Ende des Untersuchungszeitraums wurden die Gesprächspartner gebeten, ein eigenes Fazit zur Umsetzungsweise des Projekts, den damit verbundenen Veränderungen sowie den Implikationen für das Gesamtgefüge der Organisation zu ziehen.

Die Gesprächspartner in der Zentrale und den Regionaldirektionen, insbesondere jedoch in den Agenturen, wurden entlang inhaltlicher Kriterien ausgewählt. Einige Interviews fokussierten einzelne agenturspezifische Veränderungen. Grundsätzlich wurde jedoch in allen Agenturen ein vom Mengengerüst her ähnliches Erhebungsdesign realisiert. Auf der Grundlage der fortlaufenden Auswertungen wurden die Kriterien der Fallauswahl in der Untersuchung weiterentwickelt. Dies führte dazu, dass zusätzliche Bereiche einbezogen wurden, die mit Blick auf das Erkenntnisinteresse als relevant erschienen. So zeigte sich beispielsweise, dass Beschäftigte der Eingangszone von einigen umgesetzten Veränderungen unmittelbar betroffen waren. Andererseits erwiesen sich lokale Controllingverantwortliche als wichtige Akteure, da sie in Bestrebungen eingebunden waren, die Wirkungen der Reformen abzubilden. Im zweiten Projektjahr wurden ferner Interviews mit Personen geführt, die in die Umsetzung des Prozesses der „Kontinuierlichen Verbesserung“ (KV) involviert waren (siehe Tabelle 1, S. 16).

Der Ansatz von KV, den die BA seit einigen Jahren zur Optimierung von Arbeitsprozessen nutzt, folgt der Leitlinie, „dass die von einem Problem betroffenen Personen vor Ort die besten Lösungen finden“ (Bundesagentur für Arbeit 2015: 4). Durch ein systematisches, methodengeleitetes Vorgehen sollen stetige Verbesserungen in kleinen Schritten erreicht werden. Das Instrumentarium des KV-Prozesses sowie die durch KV etablierten Verfahren boten in der Umsetzung von *Mach es einfach* vielfach Orientierungspunkte, und Gesprächspartner stellten häufige Bezüge zwischen diesen beiden Ansätzen her.

Die Dauer der Interviews belief sich meist auf 45 bis 90 Minuten, variierte jedoch stark. Sechs der insgesamt 94 Interviews wurden als Kurzinterviews im Anschluss an teilnehmende Beobachtungen geführt.⁴ Sofern die Gesprächspartner zustimmten, wurden die Interviews digital aufgezeichnet und anschließend transkribiert. Das schriftliche Textmaterial wurde anhand eines Kategoriensystems softwaregestützt (MAXQDA) codiert. Die Gesprächspartner unterzeichneten eine Einverständniserklärung zur Verwendung der Aufnahme im Rahmen der Begleitforschung. Die Forschungsgruppe sicherte die Vertraulichkeit der Gesprächsinhalte sowie die Anonymisierung der Ergebniskommunikation und Veröffentlichung zu.

⁴ Ein Interview wurde zudem telefonisch geführt.

2.1.2 Gruppendiskussionen

Die Begleitforschung nutzte die Methode der Gruppendiskussion, um Deutungen und Orientierungen der Fachkräfte in Bezug auf die Projektumsetzung zu erschließen. Über die in der Gruppendiskussion auftretenden Strukturierungen der Diskussionspartner sollten Diskussionspunkte der Reformen im organisationalen Kontext zu Tage treten. Die Gesprächssituation in der Gruppendiskussion ähnelt der alltäglichen Kommunikation, das heißt im Vordergrund steht das Anliegen, ein Gespräch zwischen den Teilnehmenden in Gang zu bringen (Przyborski/Wohlrab-Sahr 2014: 96f.). Die Gruppendynamik kann dabei zur Äußerung von Meinungen und Einstellungen führen, die dem Einzelnen häufig erst während der Diskussion mit anderen Menschen deutlich werden (Pollock 1955: 32). Neben implizitem Wissen (Polanyi 1985) lassen sich kollektive Wissensbestände und kollektive Strukturen aus dem erhobenen Material rekonstruieren (Przyborski/Wohlrab-Sahr 2014: 92).

Gruppendiskussionen mit Vermittlungsfachkräften wurden im Zeitraum September bis November 2015 sowie im September und Oktober 2016 durchgeführt. Die Gruppen setzten sich jeweils aus vier bis sechs Fachkräften zusammen. Es wurde darauf geachtet, dass sowohl arbeitnehmer- als auch arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkräfte sowie unterschiedliche Teams des Agenturbezirks vertreten waren. Die Moderatorinnen und Moderatoren der Gruppendiskussionen gaben anhand eines Leitfadens Diskussionsthemen vor. Nachfragen wurden sparsam eingesetzt, da das Gespräch zwischen den Teilnehmenden im Vordergrund stand. Zentrale Themenkomplexe in den Gruppendiskussionen des ersten Projektjahrs waren die Beteiligung an der Ideenentwicklung und der Erarbeitung von Umsetzungskonzepten sowie erste Einschätzungen der durch das Projekt angestoßenen Reformen. In den Gruppendiskussionen des zweiten Projektjahrs wurden relevante im Projektkontext entwickelte Neuerungen thematisiert und die damit verbundenen Implikationen für den Arbeitsalltag und die Beratungs- und Vermittlungspraxis diskutiert. Rückblickend wurden zudem die Ideenentwicklung und Möglichkeiten der Beteiligung bewertet und der Erwartungshorizont reflektiert.

Die Dauer der Gruppendiskussionen lag zwischen circa 60 und 120 Minuten. Auch die Gruppendiskussionen wurden digital aufgezeichnet, transkribiert und softwaregestützt (MAXQDA) codiert. Auch hier erfolgten die Abklärung zum Einverständnis der Diskussionsteilnehmenden und eine Zusicherung der Vertraulichkeit und Anonymisierung.

2.1.3 Teilnehmende Beobachtungen

Einen vertiefenden Einblick in die Umsetzungsweisen des Modellprojekts, die Ausgestaltung partizipativer Veränderungsformate und die Verankerung der entwickelten Reformelemente im Alltag der Vermittlung und Beratung erschloss sich die Forschungsgruppe über teilnehmende Beobachtungen. Diese fokussierten einerseits auf einzelne Handlungsaspekte und kommunikative Aktivitäten in der Projektumsetzung

wie Auftaktveranstaltungen, Workshops auf Führungs- und Fachkräftebene und Sitzungen von Projektgremien. Andererseits führte die Forschungsgruppe im zweiten Projektjahr Hospitationen bei Vermittlungsfachkräften durch, um eine zusätzliche Perspektive auf die Nutzung der entwickelten Instrumente in der Praxis zu erhalten. Die Hospitationen schlossen sowohl Beratungsgespräche der Regelvermittlung als auch Interaktionen mit Arbeitsuchenden im Rahmen spezieller Projektformate wie Sofortzugang (vgl. Abschnitt 5.2) oder Jobcafé (vgl. Abschnitt 5.4.) ein. Im Nachgang zu den Hospitationen wurden kurze problemzentrierte Interviews mit den Vermittlungsfachkräften geführt (insgesamt sechs Interviews). Darüber hinaus fand eine Hospitation in einer Teamsitzung eines ‚Mischteams‘ aus arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung statt (vgl. Abschnitt 5.3).

Der Zugang zu den Agenturen erfolgte stets über die Projektkoordinatoren. Für die Teilnahme an Kreativitätsformaten erfolgten hier direkte Absprachen. Bei Hospitationen nahm die Begleitforschung vorab Kontakt zu den Vermittlungsfachkräften auf, die von den Projektkoordinatoren benannt wurden. Die Beobachtenden nahmen während dieser Ereignisse eine passiv-teilnehmende Position ein. In Abhängigkeit von der konkreten Beobachtungssituation galt es dabei, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Nähe und Distanz zu den beobachteten Akteuren und Prozessen zu schaffen. Die Forscherinnen und Forscher holten im jeweiligen Setting mündlich ein Einverständnis der Anwesenden zur Beobachtung ein. Teilweise erstellten sie Notizen. In vier Workshops mit Vermittlungsfachkräften sowie teilweise auch Teamleitungen wurden mit dem Einverständnis der Anwesenden Tonaufnahmen vorgenommen. Ein Beobachtungsfaden diente der thematischen Fokussierung, um das Geschehen konzentriert und detailliert beschreiben zu können (Breidenstein et al. 2013: 78f.). Im Anschluss an die Beobachtungen fertigten die Mitglieder der Forschungsgruppe Beobachtungsprotokolle an, die als Grundlage für die Auswertung dienten.

Aufgrund des umfangreichen Erhebungsprogramms wurden teilnehmende Beobachtungen vorrangig ergänzend zu Interviews und Gruppendiskussionen eingesetzt. Der Feldzugang erwies sich zu Beginn des Untersuchungszeitraums teilweise als schwierig. Lokale Entscheidungsträger befürchteten, dass die Anwesenheit der Forschenden die Offenheit beeinträchtigen und hemmend auf Beteiligung und Kreativität der Akteure wirken könnten. Im zweiten Projektjahr schienen diesbezügliche Bedenken abgenommen zu haben. Allerdings begleitete im zweiten Untersuchungsjahr das Projektteam der Zentrale die Umsetzung von Veränderungen teilweise durch Hospitationen bei Fachkräften. Mit Blick auf die zusätzliche Belastung, die Hospitationen für Fachkräfte bedeuten, setzte das Forschungsteam diese Methode sparsam ein.

2.1.4 Dokumentenanalysen

Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg fand eine Auswertung relevanter Dokumente statt, die der Forschungsgruppe zugänglich waren. Eine durch das Projektbüro der Zentrale administrierte Datenbankanwendung und lokale Datenbanken der Modellagenturen beinhalteten beispielsweise eine Dokumentation von Verände-

rungsvorschlägen, teilweise auch der damit verbundenen Umsetzungsentscheidungen. Weitere Dokumente wurden der Forschungsgruppe von der Zentrale der BA, den Regionaldirektionen oder den Agenturen übermittelt, wie etwa Konzeptpapiere, Präsentationen, Ergebnisprotokolle von Teamsitzungen, Visualisierungen projektbezogener Workshops oder interne Ablaufschemata zur operativen Umsetzung von entwickelten Neuerungen. Die Dokumentenanalysen regten detaillierte erkenntnisleitende Fragestellungen für die Erhebungen an. Sie dienten weiterhin der Vorbereitung und Begleitung des Feldzugangs sowie der Kontextualisierung und Vertiefung neuer Erkenntnisse.

2.1.5 Quantitative Datenanalysen

Quantitative Datenanalysen zielten auf Anhaltspunkte zur Bestimmung der Wirkung von *Mach es einfach* auf die Entwicklung verschiedener Indikatoren des Zielsteuerungssystems in den Modellagenturen. Zur Beurteilung der Frage, ob die Beteiligung am Modellprojekt eine Wirkung auf diese Indikatoren erzielt, wurde zunächst ein geeigneter Vergleichsmaßstab benötigt. Hierfür wurde zu jeder Agentur ein Vergleichsaggregat gebildet. Diese sogenannten „synthetischen Agenturen“ wurden aus Agenturen, die nicht an *Mach es einfach* beteiligt waren, so konstruiert, dass relevante Variablenwerte des Vergleichsaggregats denen der untersuchten Agentur vor Beginn des Projekt *Mach es einfach* möglichst ähnlich waren. Anschließend wurden die Ergebnisse der Projektagenturen mit den Ergebnissen der synthetischen Vergleichsagenturen mittels eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes in Beziehung gesetzt (zur ausführlichen Darstellung der Methode vgl. Abschnitt 4.4).

2.2 Reflexion der Forschungssituation

Forschende müssen sich grundsätzlich mit ihrer Nähe und Distanz zum Forschungsfeld auseinandersetzen. Ganz besonders trifft dies auf Evaluationsprojekte zu. In der Evaluation nehmen Forschende eine hybride Position ein, die der teilnehmenden Beobachtung ähnlich und auch als „professioneller Fremder“ (Agar 1980) oder „marginal native“ (Freilich 1970) bekannt ist. Fremde werden marginal in eine spezifische Organisation integriert. So kann es zu Interdependenzen der wissenschaftlichen Begleitung und der Fortführung des zu evaluierenden Projektes kommen. Zwar war die Untersuchung nicht als formative Evaluation angelegt, bei der auch Modifikationen oder Verbesserungen der zu evaluierenden Projektdurchführung angestrebt werden können (Flick 2009: 11), jedoch standen die Forschenden im regelmäßigen Austausch mit den Projektakteuren. Beispielsweise könnten die Themensetzung sowie die Wahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Interviews, Gruppendiskussionen und Beobachtungen Relevanzsetzungen und neue Achtsamkeiten im Feld hervorbringen.

Die wissenschaftliche Evaluation wurde weiterhin dadurch beeinflusst, dass Eckpunkte wie die Auswahl der Agenturen durch die Projektverantwortlichen vorab gezielt gesetzt wurden. Zudem wurden einzelne der lokal erarbeiteten Veränderungen noch während des Untersuchungszeitraums durch die Zentrale der BA per Weisung

bundesweit eingeführt. Dies hatte möglicherweise Rückwirkungen auf das Untersuchungsfeld, da hierdurch eine Bewertung der Maßnahmen durch die Zentrale transportiert wurde. Ferner genoss das Modellprojekt innerhalb der BA insgesamt hohe Aufmerksamkeit und eine ausgeprägte Beobachtungspräsenz: Der Projektleitungsausschuss, dem der Projektleiter regelmäßig Bericht erstattete, war mit hierarchisch hoch angesiedelten Führungskräften besetzt. Der Vorstand „Regionen“, dem das Projektteam organisatorisch zugeordnet war, stattete den Agenturen mehrfach Besuche ab, über die anschließend im BA-internen Blog des Vorstands berichtet wurde. Die Forschungsgruppe musste in diesem stark beobachteten Feld also besonders sensibilisiert für Wirkungen der Evaluationserhebungen sein.

3 Die Implementation eines Innovationsprozesses im Modellprojekt

Dieses Kapitel geht der Frage nach, wie der Grundgedanke des Projekts in der Praxis ausgestaltet wurde und welche Dynamiken sich in dem durch das Modellprojekt initiierten Innovationsprozess beobachten ließen. Im untersuchten Projekt ging es nicht darum, ein vorab entwickeltes Konzept einzuführen. Vielmehr stand die Implementation eines lokalen Innovationsprozesses im Vordergrund. Der Begriff der Implementation bezieht sich in diesem Zusammenhang auf den gesamten Prozess der Projektumsetzung, der mehrere Phasen umfasst.

Im Zentrum der Analyse stehen insbesondere Fach- und Führungskräfte in den Modellagenturen als Schlüsselfiguren der Projektimplementation. Die Analyse rekonstruiert Motiv- und Interessenlagen der Projektakteure und untersucht, wie das Projekt vor Ort bewertet wurde und worauf sich ihre Unterstützung sowie gegebenenfalls Skepsis oder Widerstände bezogen. Weiterhin richtet sich die Aufmerksamkeit auf die institutionellen Rahmenbedingungen, die das Handeln im Projekt ermöglichten und begrenzten.

3.1 Das Modellprojekt *Mach es einfach*

Während in Modellprojekten der Bundesagentur für Arbeit lokale Arbeitsagenturen üblicherweise Instrumente erproben, die durch die Zentrale der BA entwickelt wurden, formulierte das Projekt *Mach es einfach* einen anders gearteten Auftrag: In den Jahren 2015 und 2016 sollten drei Modellagenturen ihre Vermittlungsarbeit entsprechend ihrer jeweiligen Bedarfe neu gestalten. Die beteiligten Agenturen waren dabei dazu aufgefordert, administrative Regelungen unterhalb der gesetzlichen Ebene – wie die sogenannten Handlungsempfehlungen/Geschäftsanweisungen (HEGAs), aber auch zentral vorgegebene Prozesse oder Arbeitshilfen – zu hinterfragen. Sie konnten ihre Arbeit gegebenenfalls abweichend von diesen BA-internen Standards gestalten. Aus der Perspektive der Zentrale der BA sollte das Modellprojekt Aufschluss darüber lie-

fern, „ob und inwiefern mehr dezentrale Freiräume in der Arbeits- und Ausbildungsvermittlung zu einer Vereinfachung der Abläufe und zu mehr Wirksamkeit der Dienstleistungen für die Kundinnen und Kunden führen“.⁵

3.1.1 Komplexitätsreduktion, Dezentralität und Einbindung der Mitarbeiterschaft als Grundgedanken des Modellprojekts

Im Fokus des Modellprojekts standen somit neben Vermittlung und Beratung als Kernaufgaben der BA auch interne Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen im Gesamtgefüge der Organisation. Führungskräfte der Zentrale der BA stellten die Projektentwicklung in Interviews der Begleitforschung als Reaktion auf die interne Kritik an einer hohen Weisungsdichte in der Organisation dar. Sie verwiesen auf Rückmeldungen aus den Agenturen, dass ein engmaschiges Regelungssystem die operative Arbeit erschwere, da detaillierte Verfahrensregelungen der Zentrale das Handeln auf lokaler Ebene einschränken (z.B. 12, 16)⁶. Vor dem Hintergrund dieser Debatte um die Regelungsdichte in der BA sollte das Modellprojekt dazu beitragen, die „Komplexität“ innerhalb des Systems der Organisation zu reduzieren (1, 24). Weisungen und andere interne Vorgaben sollten systematisch auf ihre Notwendigkeit und ihre Passung zu den lokalen Erfordernissen überprüft werden. Ziel sei es dabei, Regelungen zu identifizieren, welche die eigene Arbeit eher behindern als fördern und diesen Ballast, der die eigentliche Aufgabe umlagere, abzuwerfen (2, 20).

Im Projektkonzept war somit der Gedanke angelegt, dass Agenturen ihre Vermittlungsarbeit nicht allein nach einheitlichen, zentral definierten Standards ausrichten, sondern auf lokaler Ebene eigene Akzente setzen können. Es wurde ein dezentraler Ansatz der Weiterentwicklung von Vermittlung verfolgt, der unter anderem mit dem Verweis auf zunehmende regionale Disparitäten am Arbeitsmarkt begründet wurde.

Um Probleme und Handlungsfelder zu identifizieren, so ein weiterer Grundgedanke des Modellprojekts, sollten die Agenturen das Wissen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort nutzen. Der Projektauftrag sah vor, dass die Erarbeitung von Handlungsoptionen zur Verbesserung der Vermittlung und Beratung unter Einbindung der Beschäftigten erfolgen sollte. Das Modellprojekt schloss in dieser Hinsicht an Ansätze in der BA an, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stärker an internen Prozessen in den Agenturen zu beteiligen. Dies geschieht beispielsweise durch die Einbindung der Mitarbeiterschaft in die Zielplanung, die seit 2014 in einem „bottom-up“-Verfahren organisiert wird, oder durch Instrumente, die den Kommunikationsprozess zwischen

⁵ Projekt „Mach es einfach“, Beratungsunterlage 61/2015 des Vorstands für den Verwaltungsrat, S. 1.

⁶ Alle im Folgenden angeführten Zitate sind Transkriptionen der Interviews und Gruppendiskussionen entnommen, die im Rahmen der Begleitforschung durchgeführt wurden. Die Quellenangaben verweisen auf die Nummerierung der Erhebungseinheit. Sofern eine digitale Aufzeichnung erfolgte, wird zusätzlich der Textabschnitt in der Software MAXQDA, die zur Codierung genutzt wurde, angegeben.

Teamleitungs- und Fachebene strukturieren sollen, wie das ebenfalls 2014 eingeführte sogenannte „Teamboard“.⁷ Auch der KV-Ansatz, den die Agenturen seit einigen Jahren zur Optimierung von Arbeitsprozessen nutzen, weist in diese Richtung. Das Modellprojekt kann somit als Teil eines auch im Strategiepapier „BA 2020“ formulierten Ansatzes verstanden werden, einen Innovationsprozess zu implementieren, der „interaktiv und unter Beteiligung der Mitarbeiter und Netzwerkpartner“ (Bundesagentur für Arbeit 2013: 35) gestaltet werden soll.

Über diese existierenden Ansätze der Einbindung der Mitarbeiterschaft adressiert das Modellprojekt jedoch im Kern ein spezifisches Verständnis der Arbeit von Vermittlungsfachkräften. Im Projektzusammenhang beschrieben Führungskräfte der Zentrale der BA Vermittlung und Beratung als lediglich begrenzt standardisierbare Tätigkeit. Handlungsanleitungen wie das 2009 eingeführte 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit (4PM)⁸ und Software-Programme, die Arbeitsabläufe strukturieren, könnten demnach zwar einen gewissen Orientierungs- und Ablaufrahmen bereitstellen. Innerhalb dieses Rahmens müssten Vermittlungsfachkräfte jedoch Entscheidungen auf der Grundlage von „Expertenwissen“ (1, 128) treffen. Diesen Gedanken, der angesichts der Betonung formalisierter Prozesse und der IT-gestützten Standardisierung von Arbeitsabläufen in den Hintergrund gerückt sei, gelte es wieder stärker in den Vordergrund zu rücken und damit das Prinzip der „Professionalität“ (12, 27) von Vermittlungsfachkräften zu stärken.

In dieser Hinsicht schließt die Projektidee im Grundsatz auch an Kritikpunkte an, die seit geraumer Zeit von der Personalvertretung der BA vorgebracht werden. So forderte der Hauptpersonalrat (HPR) der BA wiederholt Strukturen, die eine gute und wirksame Beratungs- und Vermittlungsarbeit befördern, indem sie „mehr auf die Kompetenz unserer Fachkräfte statt auf technische Funktionalitäten setzen“ (Einsiedler 2012: 6).

3.1.2 Rahmenbedingungen der Projektimplementierung

Drei Agenturen für Arbeit setzten das Modellprojekt im Zeitraum Januar 2015 bis Dezember 2016 um. Die durch die Zentrale ausgewählten Agenturen repräsentieren hinsichtlich ihrer arbeitsmarktlichen Bedingungen verschiedene der durch das IAB entwickelten Vergleichstypen für den Bereich der Arbeitslosenversicherung (Blien et al. 2004; Hirschenauer/Springer 2014), die von der BA zur Agenturtypisierung genutzt werden.

Ebenso wie in anderen Modellprojekten wurde für die Projektlaufzeit eine zentrale Projekt- und Steuerungsstruktur am Standort der Zentrale in Nürnberg geschaffen.

⁷ HEGA 11/14 – 06 – Weiterentwicklung der fachlichen Kommunikation und zielorientierten Führung in der Bundesagentur für Arbeit.

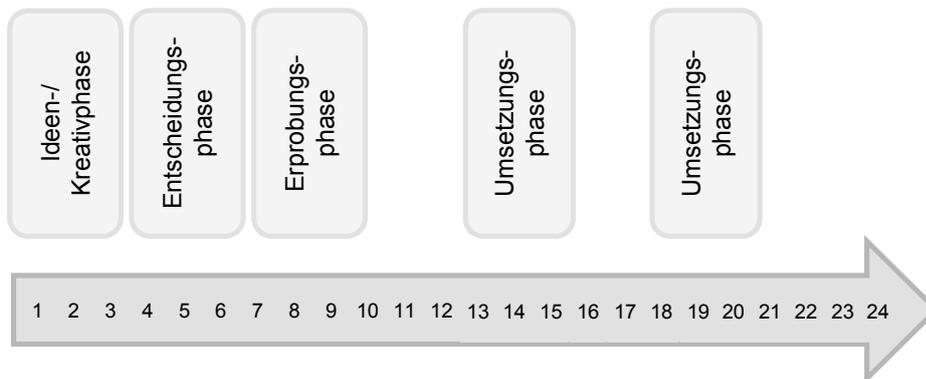
⁸ HEGA 04/09 – 12 – Flächeneinführung 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit.

Doch wurden im Unterschied zu anderen Projekten einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des zentralen Projektbüros ‚dezentral‘ eingesetzt, das heißt sie hielten sich überwiegend in den Modellagenturen auf. Ähnlich wie die in früheren Veränderungsprozessen eingesetzten Organisationsentwicklungsberater sollten sie die Prozesse in den Agenturen in beratender Funktion begleiten, indem sie beispielweise den Einsatz von Kreativitätstechniken unterstützten oder Vorschläge und Lösungsmöglichkeiten reflektierend hinterfragten (Bundesagentur für Arbeit 2016: 5). Dem Steuerungsgremium des Projektlenkungsausschusses gehörten der Vorstand „Regionen“ als Auftraggeber, die Vorsitzenden der Geschäftsführung der drei beteiligten Regionaldirektionen, die Geschäftsführer der Zentrale der BA sowie der HPR-Vorsitzende an.

Ein Grundgedanke des Modellprojekts bestand darin, Vermittlung und Beratung unter Wahrung gesetzlicher Bestimmungen auf lokaler Ebene weiterzuentwickeln und dabei gegebenenfalls abweichend von administrativen Vorgaben zu gestalten. War das Modellprojekt somit im Kern auf die Erarbeitung und Umsetzung von Veränderungen der Vermittlung und Beratung ausgerichtet, so blieben wesentliche organisationale Rahmenbedingungen des Vermittlungsprozesses davon unberührt. Insbesondere die Planungsprozesse, die Zuteilung von Haushaltsmitteln, die IT-Anwendungen zur Unterstützung des Beratungs- und Vermittlungsprozesses und die Einbindung der Agenturen in das BA-interne Zielsystem blieben als Rahmenbedingungen unverändert bestehen. Der Projektauftrag formulierte keine Vorgabe, welche Aspekte der Beratung und Vermittlung in der Projektimplementation bearbeitet werden sollten. Das Projekt war jedoch auf den Bereich Vermittlung und Beratung beschränkt, was einen spezifischen ‚Veränderungskorridor‘ definierte. Angrenzende Organisationseinheiten wie der Operative und der Interne Service sowie das Service-Center waren ebenso wenig Bestandteil von Veränderungsprozessen im Projektkontext wie angrenzende Aufgabenbereichen in den Arbeitsagenturen, insbesondere die Berufsberatung.

Des Weiteren leitete sich aus dem Projektauftrag eine Struktur zum zeitlichen Verlauf der Projektimplementation ab. Der Projektlenkungsausschuss verabschiedete in seiner konstituierenden Sitzung einen Projektplan mit fünf aufeinanderfolgenden Phasen, die jeweils mit einem „Meilenstein“ schlossen (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2
Projektphasen *Mach es einfach*



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Phasen umfassten typische Aspekte eines Innovationsprozesses: Einer dreimonatigen *Ideen-/Kreativphase* sollte eine weitere dreimonatige *Entscheidungsphase* folgen, in der die Agenturen ein Gesamtziel des Projekts einschließlich eines auf dieses Gesamtziel abgestimmten Maßnahmenbündels entwickeln sollten. Das erste Projektjahr endete mit einer sechsmonatigen *Erprobungsphase*, in der die Agenturen Vorschläge umsetzen und diese in der Praxis beobachten sollten. Das zweite Projektjahr war in zwei *Umsetzungs- bzw. Stabilisierungsphasen* unterteilt, in denen die veränderten Arbeitsweisen stabilisiert und verfeinert werden sollten.

Der Projektplan konkretisierte zudem die Erfolgsdimensionen des Projekts. Zum Abschluss der ersten Umsetzungsphase (Monat 17) sollten im zweiten Projektjahr erste Verbesserungen in der am Zielsystem der BA gemessenen Performance sichtbar werden. Als Gesamtbilanz zum Projektende formulierte der Meilensteinplan die Erwartung, dass die Schaffung eines innovationsfreundlichen Klimas, die Verbesserung der internen Kommunikation und damit verbunden eine höhere Transparenz über Führungsentscheidungen in Verbindung mit den umgesetzten Innovationen zu einer deutlichen Performancesteigerung der Agenturen führen sollte.⁹

In der Umsetzungspraxis gingen die dargestellten Phasen meist fließend ineinander über, unter anderem da die in der Kreativphase eingerichteten Formate der Beteiligung an der Ideenentwicklung in der Regel nach Ablauf der ersten drei Projektmonate weitergeführt wurden. Dennoch stellten die Meilensteine der Projektsteuerung, die über das Projektbüro der Zentrale in die Agenturen transportiert wurden, entscheidende Ankerpunkte der Projektimplementation dar. Sie führten in den Agenturen zu einer zeitlichen Strukturierung des Projektablaufs, etwa wenn es darum ging, auf Basis der Ideen ein Gesamtziel zu entwickeln oder Wirkungserwartungen zu formulieren (11, 114; 19, 35).

⁹ Die Informationen sind einem internen Projektdokument entnommen.

Da die Entwicklung von Themen und Handlungsfeldern, die Umsetzungsentscheidung und die Erprobung und ggf. Anpassung von Neuerungen zudem je eigene Dynamiken aufwiesen, orientiert sich die folgende Darstellung an diesen Aspekten des Implementationsprozesses. Die Analyse folgt damit auch annäherungsweise der Chronologie der Projektumsetzung. Im Vordergrund stehen jedoch die mit diesen unterschiedlichen inhaltlichen Handlungssträngen verbundenen Dynamiken.

3.2 Die Identifizierung von Themen und Handlungsfeldern

Das Modellprojekt *Mach es einfach* zeichnete sich durch die Offenheit der Projektanlage aus. Nicht nur die Auswahl der Handlungsfelder in der Vermittlung und Beratung, sondern auch die Übersetzung des Projektauftrags und die Umsetzungsweise lagen in der Verantwortung der Modellagenturen. Damit stellten Fach- und Führungskräfte der beteiligten Agenturen die Schlüsselakteure der Projektimplementation dar. Für die konkrete Umsetzungspraxis war es zunächst entscheidend, wie Fach- und Führungskräfte die Grundzüge des Modellprojekts übersetzten und welche Ziele und Erwartungen sie mit der Projektdurchführung verbanden.

Der Aspekt der lokalen Identifizierung von Problem- und Handlungsfeldern nimmt in der Übersetzung des Projektgedankens durch die Agenturen einen wichtigen Raum ein. Insbesondere Führungskräfte stellen die lokale Weiterentwicklung von Vermittlung und Beratung als Alleinstellungsmerkmal des Modellprojekts dar. Dass im Gegensatz zu früheren Modellprojekten nicht ein zentral entwickeltes Konzept „gemäß Leitfaden“ (5, 27) in einer Pilotagentur umgesetzt und anschließend bundesweit eingeführt wurde, macht aus Sicht aller Modellagenturen die Attraktivität von *Mach es einfach* aus. Eine Führungskraft bringt diesen Ansatz folgendermaßen zum Ausdruck:

„bisher war es halt so, dass die Zentrale, die BA, eine Veränderung erdacht hat und die hier exemplarisch ausprobiert wurde. Dass wir jetzt Ideen entwickeln, das ist schon eine deutlich neue Qualität (9, 17).¹⁰

Aus Sicht von Führungskräften bot das Modellprojekt erstmalig die Chance „uns selbst Gedanken zu machen, wie können wir die Dinge besser machen“ (17, 36). Interviewpartner begrüßten dabei die Möglichkeit, das „Korsett“ (9, 25) aus Arbeitsweisen, Leitlinien und Vorgaben zu verlassen und stärker auf lokale Bedürfnisse zugeschnitten reagieren zu können. Auf diese Weise wolle man „Ideen und Lösungen für die Region“ (18, 89) entwickeln und die Voraussetzungen stärken, sich flexibel den lokalen Anforderungen anzupassen.

¹⁰ Für eine bessere Lesbarkeit wurden Zitate sprachlich geglättet, indem Wiederholungen, Wortabbrüche, Versprecher, Fülllaute und Pausen gelöscht sowie Grammatik und Interpunktion der Schriftsprache angeglichen wurden. Personenbezogene und personenbeziehbare Informationen wurden entfernt oder verändert, um eine Anonymisierung zu gewährleisten.

Darüber hinaus verstehen sowohl Führungs- als auch Fachkräfte den Gedanken der Mitarbeiterbeteiligung als ein wesentliches Merkmal des Projekts. Führungskräfte greifen dabei teilweise die seitens der Zentrale der BA formulierte Überlegung auf, das Wissen der Mitarbeiterschaft für die Weiterentwicklung von Vermittlung und Beratung zu nutzen. Denn „der, der es jeden Tag macht, kann auch am ehesten einschätzen, was besser wäre für seine Arbeit“ (22, 27). Fachkräfte thematisieren stärker ihre eigene Rolle im Veränderungsprozess. „Die Basis kann mal sagen, wie sie’s gern hätte. Also so von unten nach oben“ (25, 24) ist eine typische Äußerung, in der sich das Rollenverständnis von Fachkräften im Modellprojekt wiederfindet. Beteiligung wird dabei nicht auf das Einbringen von Wissen begrenzt, sondern weiter gefasst und auch mit Blick auf eine Einbindung in die Gestaltung der eigenen Arbeit und der organisationalen Rahmenbedingungen interpretiert. In Gruppendiskussionen beschrieben Vermittlungsfachkräfte *Mach es einfach* als Chance, eigene Ideen einzubringen (29, 27) und assoziierten es spontan mit Begriffen wie „Gestaltungsspielraum“ (29, 18), „Mitwirkung“ (29, 20) oder „Mitspracherecht“ (25, 21).

Schließlich wird auch der Gedanke der Komplexitätsreduktion in den Agenturen aufgegriffen. In Anlehnung an den Projekttitel wurde dieser überwiegend als „Vereinfachung“ übersetzt. Eine Fachkraft umschreibt den Projektgedanken folgendermaßen: „wir vereinfachen uns und wir machen bestimmte Sachen einfach nicht mehr, damit es uns leichter fällt, damit wir mehr Zeit zur Vermittlung haben“ (34, 34; vgl. auch 25, 20; 29, 29). Wie in diesem Zitat ersichtlich wird, wird die Idee der Vereinfachung häufig mit dem Verzicht auf bestimmte Arbeitsschritte verbunden, woraus die Erwartung einer Arbeitsentlastung sowie einer Konzentration von Ressourcen auf die zentralen Aufgaben resultiert. Bisweilen wird dabei auch, wie es eine zweite Lesart des Projekttitels andeutet (*Mach es einfach*), ein Akzent auf eigenes Handeln jenseits organisationaler Routinen gelegt. Stellenweise thematisieren Fachkräfte in diesem Zusammenhang ein professionelles Selbstverständnis, das Entscheidungsspielräume auf Grundlage beruflicher Expertise beinhaltet:

„da erwarte ich mir, dass es wirklich¹¹ mit Mach es einfach auch einfacher wird. Dass ich viele Dinge aus dem Bauch entscheide und sage, ‚okay, das ist jetzt so notwendig und das mach ich jetzt auch genau so‘. Wir haben natürlich Gesetze, an die wir uns halten müssen, das ist ganz klar. Aber dass ich mich im Rahmen dessen einfach so bewege, wie ich in dem Moment denke, dass es für meinen Kunden das Beste ist.“ (25, 239)

3.2.1 Einbindung der Mitarbeiterschaft in die Themenfindung

Die Modellagenturen setzten den Auftrag, Handlungsfelder unter Einbindung der Mitarbeiterschaft zu entwickeln, durch verschiedene Kommunikations- und Interaktionsformate um. In der Umsetzung dieser Formate kam den örtlich benannten Projektko-

¹¹ Unterstreichungen in wörtlichen Zitaten kennzeichnen Betonungen.

ordinatoren eine wichtige Rolle zu. Eine Agentur stellte für diese Funktion eine Teamleitung temporär frei, in den beiden anderen Agenturen übernahmen Führungskräfte die Projektkoordination als zusätzliche Aufgabe. Die lokalen Projektkoordinatoren wurden durch die dezentral eingesetzten Mitarbeiter des Projektbüros der Zentrale unterstützt.

In der Kreativphase konnten Mitarbeiter Vorschläge beispielsweise in eine Box werfen oder über ein elektronisches Formular den örtlichen Projektkoordinatoren zu-leiten. In einer Modellagentur waren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unmittelbar in der Auftaktveranstaltung des Projekts aufgerufen, in Gruppen Themenfelder zu iden-tifizieren und Veränderungsvorschläge zu entwickeln. Hierfür wurde die Agentur ei-nen Tag lang geschlossen.

In der Projektumsetzung entwickelte jede Modellagentur einen eigenen Ansatz eines partizipativ ausgerichteten Innovationsprozesses. Die gewählten Formate orientierten sich an vorhandenen Kompetenzen und Ressourcen, hingen jedoch auch mit der Or-ganisationsstruktur des Agenturbezirks zusammen. Eine Modellagentur war zentral organisiert, das heißt alle Teams arbeiteten an einem Standort. Die zentrale Organi-sationsstruktur ermöglicht kurze Abstimmungswege und erleichtert die Nutzung von Formaten, die persönliche Präsenz erfordern. In dieser Projektagentur fanden nach einer Art ‚Brainstorming‘ im Rahmen der Auftaktveranstaltung in den ersten Projekt-monaten wöchentliche themenoffene Workshops statt, in die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Ideen einbringen konnten, die dann in der Gruppe diskutiert wurden. Die Workshops wurden durch den örtlichen Projektkoordinator und/oder den vor Ort ein-gesetzten Mitarbeiter des zentralen Projektteams moderiert. In den beiden anderen Modellagenturen verteilten sich die Teams auf verschiedene Standorte (Hauptagen-tur und Geschäftsstellen). Hier fielen erhebliche Fahrtzeiten für Wege zwischen den einzelnen Standorten an, so dass stärker auf Formate gesetzt wurde, die keine per-sönliche Präsenz erfordern, wie eine elektronische Vorschlagseinreichung. Einge-reichte Vorschläge wurden anschließend innerhalb der Agentur öffentlich gemacht, um eine Diskussion anzuregen. Zu einzelnen Aspekten fanden anschließend Work-shops statt.

Grundsätzlich legten alle Agenturen Wert darauf, dass die neu implementierten Be-teiligungsmechanismen allen Beschäftigten offenstanden. Ziel sei es, so erläuterten Führungskräfte, möglichst große Teile der Mitarbeiterschaft zu erreichen. Indem man den Aufwand für die Äußerung von Ideen so gering wie möglich halte, wolle man „alles abholen, was die Mitarbeiter an Ideen haben, an Verbesserungsvorschlägen oder an Kritik oder was auch immer“ (Führungskraft, 5, 29).

Der Aufruf, Themen und Handlungsfelder zu identifizieren, die im Projekt bearbeitet werden sollten, förderte in allen Modellagenturen in den ersten Projektwochen eine Vielzahl von Vorschlägen zu Tage. Das Projekt bot in dieser Hinsicht ein offenbar willkommenes ‚Gelegenheitsfenster‘, um existierende Ideen zu äußern. Doch das ‚Ab-

rufen‘ und ‚Einsammeln‘ von Ideen bildet nicht das gesamte Handlungsspektrum dieser Projektphase ab. Vielmehr war es für die Ideenentwicklung erforderlich, eigene Arbeitsroutinen zu hinterfragen und in konkrete Veränderungsoptionen zu übersetzen. Diesem stärker schöpferischen Charakter des ‚Erfindens‘ von Neuem trugen zum einen Formate Rechnungen, in denen Ideen in Gruppen diskutiert und in erste Umsetzungskonzepte überführt wurden, wie beispielsweise Workshops oder Kreativtage. Die Auseinandersetzung mit Arbeitsabläufen und -routinen fand jedoch auch außerhalb dieses institutionellen Rahmens statt, wenn beispielsweise Ideen in Teams oder unter Kollegen diskutiert wurden (Teamleitung, 27; Fachkraft 43, 91-93).

Förderung von Partizipation durch die Agenturen

Projektbeteiligte auf allen Ebenen der Agenturen zeigten sich insgesamt zufrieden mit der Anzahl an eingereichten Vorschlägen. Allerdings bedauerten Führungskräfte ebenso wie auch einige aktive Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bisweilen, dass keine umfassendere Beteiligung an den Kreativprozessen erreicht wurde (z.B. 10, 79; 24, 249). Eine Beteiligung der gesamten Mitarbeiterschaft zu erreichen sei aber, wie Führungskräfte erläuterten, kein realistisches Ziel. In einem gewissen Ausmaß gelte es, individuelle Präferenzen und Prioritätensetzungen zu respektieren, die eine individuelle Entscheidung zur Nicht-Beteiligung bedingen. Dennoch war der Versuch, Beteiligung zu fördern, ein wesentlicher Aspekt der Projektimplementation, der nicht nur die anfängliche Kreativphase kennzeichnete.

Projektförmige Erprobungen stellen eine gewisse Normalität im Agenturbetrieb dar. Gerade langjährige Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nahmen in Interviews und Gruppendiskussionen auf frühere Reformprozesse und Modellprojekte Bezug („manchmal denkt man, das Rad wird jeden Tag neu erfunden und – wie heißt es so schön – das Schwein wird jeden Tag neu durchs Dorf gejagt“, 95, 333). Bisweilen brachten diese Prozesse die ernüchternde Erfahrung mit sich, dass Veränderungen nicht von Dauer waren. Eine Teamleitung beschreibt die Skepsis ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter folgendermaßen: „die sagen (...), ja das setzen wir so lange aus, bis wir es wieder einführen“ (31, 15). Auch werden eine gewisse Kontinuität in Aufgaben und Zuständigkeiten als förderlich für die Qualität der eigenen Arbeit dargestellt. Aus wiederholten Projekt- und Veränderungserfahrungen und den damit verbundenen Anforderungen zeitlicher und inhaltlicher Art resultiert bisweilen eine Art ‚Projektmüdigkeit‘. Eine Vermittlungsfachkraft schildert diese in einer Gruppendiskussion:

„Also wir haben ja sehr vieles schon mitgemacht. (...) Irgendwann hat man dann auch gesagt, ‚das reicht jetzt, ich bin müde‘. Und als hier das Mach es einfach kam, hab ich auch gedacht, mein Gott! Weil KV, jetzt kommt Mach es einfach (Lachen). Man hat ja sonst noch was zu tun“ (25, 289).

Die Modellagenturen standen somit vor der Herausforderung, dem mit dieser ‚Projektmüdigkeit‘ verbundenen Verhaltensmuster des skeptischen Abwartens zu begegnen. Um die Ernsthaftigkeit des Projektgedankens zu unterstreichen, setzten die

Agenturleitungen einzelne Maßnahmen bereits in einer frühen Projektphase um. Es handelte sich dabei meist um Verfahrensänderungen, die in den Agenturen seit längerem diskutiert wurden und von denen man sich eine hohe Akzeptanz erhoffte. Beispiele hierfür sind Veränderungen der telefonischen Erreichbarkeit des Arbeitgeber-Service oder des Umgangs mit Erwerbslosen, deren Arbeitslosigkeit voraussichtlich innerhalb eines absehbaren Zeitraums endet (vgl. dazu Abschnitt 3.4.1). Eine Führungskraft beschreibt die letztgenannte Maßnahme, die unmittelbar in der lokalen Auftaktveranstaltung verkündet wurde, als „Eröffnungsbonus“ (20, 41). Die Reaktionen von Fachkräften deuten darauf hin, dass jene ersten Reformen tatsächlich zur Akzeptanz des Modellprojekts beitrugen. Sie werden rückblickend als „gelungene Sache“ (88, 23) charakterisiert, welche die Möglichkeiten des Modellprojekts unterstrichen.

Fachkräfte schilderten ferner, die Entscheidung, sich in die Ideenentwicklung einzubringen, sei durch ihre individuelle Betroffenheit beeinflusst. Oftmals wurde die Ausgangsproblematik einer hohen Regelungsdichte in erster Linie in der allgemeinen arbeitnehmerorientierten Vermittlung verortet. Mitarbeiter spezialisierter Teams wie der „internen ganzheitlichen Integrationsleistung“ (INGA) hingegen nahmen oft höhere Freiheitsgrade und damit verbunden einen geringeren Veränderungsbedarf wahr (z.B. 25, 199; 29, 102). Auch arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkräfte argumentierten teilweise, sie verspürten einen geringeren „Leidensdruck“ (40, 18; vgl. auch 92, 221-226), weshalb sie sich weniger intensiv in die Themenfindung eingebracht hätten. Zudem verwiesen Fach- wie Führungskräfte darauf, dass mit der Umsetzung des Anfang 2015 veröffentlichten Handbuchs für die arbeitgeberorientierte Vermittlung¹² parallel zu *Mach es einfach* Veränderungsprozesse im Arbeitgeber-Service angestoßen wurden, die außerhalb des Projektrahmens stattfanden (z.B. 88, 60-77).

Generell erschien es für die Projektimplementation und die Kreativitätsentwicklung insgesamt nicht hinderlich, wenn die Themenfindung zunächst eher von Teilgruppen getragen wurde. Da alle Agenturen die Beteiligungsmechanismen nicht auf die anfängliche Kreativphase beschränkten, sondern als längerfristigen Prozess anlegten, und Mitarbeiter darüber hinaus auch in die Ausarbeitung von Umsetzungskonzepten einbezogen wurden (vgl. Abschnitt 3.5), boten sich auch in späteren Projektphasen Möglichkeiten der Beteiligung. Partizipationsmuster konnten sich im Projektverlauf zudem durchaus verändern. So beobachteten Führungskräfte, dass Mitarbeiter sich in Reaktion auf eine Veränderung, von der sie betroffen waren, stärker in das Projekt einbrachten (z.B. 30, 15). Auch einige Fachkräfte führten an, die individuelle Motivation zur Partizipation habe sich erst im Projektverlauf entwickelt, als sich gezeigt habe, dass die eigene Arbeit von umgesetzten Veränderungen betroffen sei (z.B. 29, 59).

¹² HEGA 01/2015 – 02 – Arbeitgeberorientierte Vermittlung und Beratung – Strategische Neuausrichtung des (gemeinsamen) Arbeitgeber-Service.

Partizipation im sozialen Kontext der Organisation

Verschiedene Aspekte der Projektimplementation machen deutlich, dass der Ansatz, Veränderungen durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu entwickeln, ungewohnte Anforderungen an die Organisation und ihre Mitglieder stellt. Diese Anforderungen sind zum einen zeitlicher Natur. Häufig thematisieren Fachkräfte, dass die eigene Ideenentwicklung sowie die Auseinandersetzung mit Vorschlägen von Kolleginnen und Kollegen einen erheblichen zeitlichen Aufwand bedeuten und verweisen auf Ressourcenkonflikte zwischen der originären Arbeit und der Beteiligung am Projekt.

Neben dem zeitlichen Aufwand stellt die Beteiligung für Fachkräfte jedoch auch eine neue inhaltliche Anforderung dar. Vermittlungsfachkräfte schilderten, der Aufruf zur Ideenentwicklung habe zunächst zu Irritationen geführt, da in der Vergangenheit eher Prozesstreue als Kreativität im Vordergrund gestanden habe. Eine Vermittlungsfachkraft beschreibt, viele Kolleginnen und Kollegen hätten sich gefragt, „sollen wir jetzt wirklich mal so frei Schnauze unsere Ideen bringen? Das ist wirklich gewollt nach so (lacht) vielen Jahren?“ (95, 332). Dies habe, so führt die Fachkraft weiter aus, „dann doch für viel Skepsis gesorgt“ (ebd.). Einige Vermittlungsfachkräfte erlebten die Mitarbeit an der Gestaltung der eigenen Arbeitsprozesse als neuartige Anforderung, die ein üblicherweise nicht erforderliches Maß an Kreativität beinhaltet (vgl. dazu Kapitel 6). Teamleitungen berichteten zudem stellenweise über neue Interessenkonflikte in ihren Teams, die daraus resultierten, dass einige Mitarbeiter den Eindruck hatten, sie müssten die Arbeit von Kollegen übernehmen, die an Kreativitäts- und Beteiligungsformaten teilnahmen (31, 27).

Gleichzeitig stellte der soziale Kontext der Organisation, der bestimmten Normen und Regeln folgt, eine entscheidende Rahmenbedingung der Partizipation dar. Ideen, die über Boxen oder elektronische Formulare eingereicht worden waren, wurden beispielsweise öffentlich gemacht und anschließend in einem breiteren Rahmen diskutiert. In einer Agentur kamen Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Teams zusammen, um die eingereichten Vorschläge gemeinsam zu bewerten. Eine andere Agentur nutzte ein elektronisches System der kollegialen Bewertung, um ein breiteres Meinungsbild zu den einzelnen Vorschlägen einzuholen. Alle Vorschläge wurden hierfür in eine Datenbank eingestellt und anschließend durch jedes Team bewertet. Auch Einzelpersonen hatten die Möglichkeit, eine Bewertung abzugeben; ebenso konnten Teams sich neutral positionieren, wenn sie etwa der Auffassung waren, von der Umsetzung eines Vorschlags nicht betroffen zu sein. Die Ergebnisse dieses Bewertungsprozesses wurden im Intranet dokumentiert.

Dass die eigenen Ideen einer öffentlichen Diskussion und Bewertung ausgesetzt waren, konnte eine Hemmschwelle der Beteiligung darstellen. Hierauf verweist beispielsweise der Wunsch, Ideen lieber in einen anonymen ‚Meckerkasten‘ einzuwerfen statt über ein elektronisches Formular einzureichen, das möglicherweise Rückschlüsse über den Absender erlaubt (25, 49). Auch spielten in diesem Zusammen-

hang organisationsinterne Hierarchien eine wichtige Rolle. Wenngleich formale Hierarchien selten alle tatsächlich vorhandenen Einflussbeziehungen in Organisationen widerspiegeln, wird der soziale Kontext einer Organisation wesentlich über Hierarchien strukturiert (Kühl 2011: 69). In diesem hierarchisch bestimmten Kontext war es in einigen Teams üblich, Vorschläge vor der Äußerung mit Teamleitungen zu diskutieren. Teamleitungen schilderten, dies geschehe, um sie zu informieren (6, 20). Andererseits vermuteten sie, es diene der Rückversicherung (31, 87). Fachkräfte verwiesen in diesem Zusammenhang auf die Anforderung, Ideen auch vor ihren jeweiligen Teamleitungen vertreten zu müssen, wie die folgende Sequenz einer Gruppendiskussion anschaulich verdeutlicht:

Fachkraft 2: „Das ist der Mut (Fachkraft 1: Genau). Der Mut, den man braucht, da auch kreativ zu sein. Ohne da vielleicht jemand vor den Kopf zu stoßen oder belächelt zu werden. Also das ist auch so eine Sache (Fachkraft 1: Ja). Ich hätte da noch ein paar Dinge reinbringen können, aber nee. (Lachen).

Fachkraft 1: Doch, diese Hemmschwelle ist, find ich auch, immer (Fachkraft 2: ja) noch da (Fachkraft 2: ja). Schreib ich das jetzt da wirklich. Die Kollegen lesen das ja dann auch. Und die Teamleitung kommt auf mich zu sehr wahrscheinlich. Was denken die denn dann? Und das ist schon, also bei uns im Team zumindest, dass wir bevor wir irgendwas einreichen, schon zur Teamleitung gehen und sagen, ‚hier was hältst du davon, kann ich das, soll ich das?‘ Und wenn die sagt ‚nö‘, dann kommt das auch nicht da (lacht) rein.

Fachkraft 2: Ist halt fehlende Übung.

Fachkraft 1: Genau.“ (25, 32-35)

Das Zitat zeigt, wie kollegiale und hierarchische Beziehungen die Partizipation im Modellprojekt rahmen. Die Äußerung von Ideen wird von Fachkräften angesichts der Tatsache, dass diese anschließend vor Vorgesetzten und Kollegen vertreten werden müssen, als herausfordernd beschrieben. Die Gesprächspartner schließen die Sequenz mit dem Verweis auf die „fehlende Übung“ ab. Sie bringen damit noch einmal die Neuartigkeit und die damit verbundenen ungewohnten Anforderungen zum Ausdruck, die sich aus dem partizipativen Veränderungsansatz ergeben.

3.3 Themenverdichtung und Umsetzungsentscheidung

Auf die Ideen- und Kreativphase folgte laut Projektauftrag eine dreimonatige Entscheidungsphase. In dieser Phase sollten die Agenturen ein Gesamtbild des Projekts einschließlich eines auf dieses Gesamtbild abgestimmten Maßnahmenbündels entwickeln. Da die Modellagenturen einzelne Umsetzungsentscheidungen bereits in den ersten Projektmonaten trafen und andererseits die Ideenentwicklung als längerfristi-

gen Prozess anlegten, waren die beiden Aspekte in der Umsetzungspraxis miteinander verzahnt. Dennoch nahmen Projektbeteiligte Ideenentwicklung und Umsetzungsentscheidung als separate Elemente der Projektimplementation wahr. Denn während die Themenfindung wesentlich durch die Mitarbeiterschaft getragen wurde, lag die Entscheidung darüber, welche Neuerungen umgesetzt werden sollten, in der Verantwortung der Geschäftsführung der Agenturen.

Die Umsetzungsentscheidung wurde durch zwei miteinander verwobene Spannungsfelder geprägt. Zum einen trafen hier die gegensätzlichen Handlungslogiken der Ideenentwicklung ‚von unten‘ und der Umsetzungsentscheidung ‚von oben‘ aufeinander. Zum anderen wurde die Umsetzungsentscheidung im Kontext unterschiedlicher Erwartungshaltungen hinsichtlich der ‚Tiefe‘ der Veränderungen getroffen. Dabei wurde erst durch die Umsetzungsentscheidung selbst der durch die Projektstruktur grob umrissene ‚Veränderungskorridor‘ in der Praxis ausgestaltet. Erst allmählich bildete sich somit ein gemeinsames Verständnis darüber heraus, welche Faktoren innerhalb des Projekts verändert werden können und welche Grenzen dem Innovationspielraum gesetzt waren.

3.3.1 Ideenentwicklung ‚von unten‘ und Umsetzungsentscheidung ‚von oben‘

Nachdem in der Kreativphase eine Vielzahl möglicher Themenfelder identifiziert und teilweise bereits konkrete Veränderungsvorschläge entwickelt worden waren, nahmen Führungskräfte eine Strukturierung und Bündelung der einzelnen Vorschläge vor. Dabei galt es auch zu entscheiden, welche Vorschläge innerhalb des durch das Projekt gesetzten Rahmens umsetzbar waren. Bei Unsicherheiten hinsichtlich rechtlicher Aspekte fand über das Projektbüro eine direkte Abstimmung mit den verantwortlichen Fachbereichen der Zentrale statt. In diesem Austausch wurde beispielsweise eine Möglichkeit gefunden, in Vermittlungsgesprächen zunächst auf den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung zu verzichten. Eine Anfrage zur Nutzung des sozialen Netzwerks „WhatsApp“ in der Vermittlung und Beratung wurde hingegen mit Blick auf Datenschutz und Datensicherheit abschlägig beschieden (12, 48; 21, 51). Dass diese Aspekte unmittelbar mit der Zentrale der BA besprochen werden konnten und der Austausch nicht wie üblicherweise über die Zwischeninstanzen der Regionaldirektionen erfolgte, beschrieben Führungskräfte der Agenturen als hilfreich (z.B. 97, 16).

Die eigentliche Umsetzungsentscheidung wurde im Anschluss durch die Geschäftsführung der Agenturen getroffen. Dass dabei nicht alle unter rechtlichen Aspekten realisierbaren Vorschläge zur Umsetzung gelangten, rief teilweise Irritationen in den Modellagenturen hervor. Einige Fachkräfte kritisierten, es sei nicht immer nachvollziehbar gewesen, welche Schwerpunkte in der Umsetzungsentscheidung getroffen wurden (29, 49ff.) oder warum individuelle Vorschläge nicht zur Umsetzung gelangten (25, 83ff.). Dennoch erkannten in der hierarchisch strukturierten Umgebung der Organisation alle Projektbeteiligten die Entscheidungskompetenz der Geschäftsführung

im Grundsatz an. Um die aus der Ablehnung von Vorschlägen resultierende Spannung zu moderieren, spielte Transparenz eine entscheidende Rolle. Nachdem Vermittlungsfachkräfte Kritik an einem unzureichend nachvollziehbaren Entscheidungsprozess geäußert hatten, gingen Führungskräfte einer Agentur beispielsweise dazu über, Umsetzungsentscheidungen stärker zu begründen (Führungskraft, 31, 128). Auch das bereits erwähnte System der kollegialen Bewertung leistete einen Beitrag zur Herstellung von Transparenz. Zum einen erfolgte hier eine Dokumentation jeder Umsetzungsentscheidung, die auch eine kurze Begründung einschloss. Zum anderen bildete die Bewertung durch die verschiedenen Teams eine Art „Kompass“ (21, 43) zur Haltung der Mitarbeiterschaft. Wenn Vorschläge im Kollegenkreis keine hohe Zustimmung erfuhren, konnte dies für die Geschäftsführung eine Legitimationsgrundlage darstellen, den Vorschlag abzulehnen (Führungskraft, 17, 52).

Eine Nicht-Umsetzung individueller Vorschläge rief somit im Einzelfall zwar Enttäuschung hervor, wurde jedoch als grundsätzlich legitim angesehen. Die Umsetzungsentscheidung konnte allerdings dann zu einem kritischen Moment der Projektimplementation werden, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Eindruck gewannen, dass sich Umsetzungsentscheidungen nicht nachvollziehbar auf die Ergebnisse der Ideenentwicklung zurückführen ließen. Dies war beispielsweise der Fall, wenn Ideen in der Umsetzungsentscheidung weiterentwickelt wurden. Ein Gesprächspartner¹³ schilderte, aus der ursprünglichen Idee einer unmittelbaren Kurzberatung für Personen mit einfachen Beratungsanliegen sei im Zuge des Modellprojekts ein unmittelbarer Zugang zu Vermittlungs- und Beratungsleistungen für große Gruppen von Arbeitssuchenden („Sofortzugang“) geworden (80, 114) (vgl. dazu Abschnitt 5.2.). Fachkräfte einer anderen Agentur erläutern, während ihre eigenen Vorschläge auf eine Verbesserung des Austausches zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung zielten, sei hieraus in der Umsetzungsphase eine Zusammenführung von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung in einer Person geworden (vgl. dazu Abschnitt 5.3).

Entstand bei Fachkräften die Wahrnehmung, dass Umsetzungsentscheidungen in ihrer Reichweite über die ‚von unten‘ entwickelten Ideen hinausgehen, wurde die Entscheidungsphase teilweise als Zäsur der Projektumsetzung erfahren (92, 108-112; 34, 31; 34, 128). Widerstand rief dabei insbesondere der Eindruck hervor, dass die Führungsentscheidung als Ergebnis der Ideensammlung durch die Mitarbeiterschaft dargestellt wurde („das hast du ja so gewollt“ (34, 125)). Wurde die Umsetzungsentscheidung in dieser Weise als Bruch erlebt, konnte dies die Motivation zur Partizipation im weiteren Verlauf deutlich beeinträchtigen. Veränderungen wurden zwar realisiert und somit die Projektumsetzung als Ganzes nicht in Frage gestellt. Allerdings führte diese Wahrnehmung zu einem „rapiden Abbruch der Vorschlagsmentalität“

¹³ Aus Gründen der Anonymisierung wird im Text unabhängig vom tatsächlichen Geschlecht der Gesprächspartner stets die männliche Form verwendet.

(6, 22), wie eine Führungskraft beobachtete. Fachkräfte begründeten ihre nachlassende Bereitschaft, sich in die Ideenentwicklung und die Umsetzungskonzeption einzubringen, unter anderem mit der Erfahrung, ihre eigenen Ideen seien nicht „ambitioniert“ genug gewesen (92, 22; 92, 159).

3.3.2 Die Frage der ‚Tiefe‘ der Innovationen

Auch jenseits der bereits dargestellten Bezüge zu gesetzlichen Grundlagen von Vermittlung und Beratung musste sich bei den Projektbeteiligten aller Ebenen erst allmählich ein Verständnis für den durch das Projekt gesetzten Handlungsrahmen herausbilden. Führungskräfte schilderten, eine Veränderung der IT-Fachverfahren, insbesondere des bundesweit im Vermittlungsprozess genutzten Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystems (VerBIS), sei vor Projektbeginn durch die Zentrale der BA explizit ausgeschlossen worden (17, 82; 18, 63-65). Fachkräfte erleben jedoch gerade IT-Anwendungen häufig als relevante Einschränkung ihrer eigenen Arbeit. Dies kommt beispielsweise in folgender Gesprächssequenz einer Gruppendiskussion zum Ausdruck:

Fachkraft 3: „Und worunter leidet man am meisten? Unter starren Vorgaben, die man ändern könnte, oder an der Technik, die wir nicht ändern können. (Gemurmel) (Fachkraft 2: Genau) Und da ist so mein Empfinden, also wenn ich was einfach machen möchte, würde ich am liebsten bei der Technik anfangen. Weil das ist das größte Ärgernis. Aber das ist außen vor.“

Fachkraft 1: Genau. Unantastbar dann in dem Moment.“ (25, 41-42)

Gesprächspartner in der Zentrale der BA differenzierten demgegenüber zwischen der Programmierung und der Anwendung von VerBIS. Während eine veränderte Programmierung des bundesweit genutzten Programms für die Modellagenturen schwer umsetzbar erschien, war eine veränderte lokale Anwendung von VerBIS durchaus umsetzbar (13, 74). Dies geschah beispielsweise im Rahmen der Verringerung von Dokumentationspflichten (vgl. dazu Abschnitt 3.4.3).

Generell war das Handlungsfeld ‚Technik‘ ein Bereich, dem Vermittlungsfachkräfte für ihre tägliche Arbeit hohe Bedeutung zumaßen und in dem sich die allmähliche Schärfung des projektbezogenen Handlungsrahmens besonders deutlich zeigte. So erläuterte beispielsweise ein Gesprächspartner, er habe sich bereits einige Jahre vergeblich dafür eingesetzt, Arbeitsuchende nicht „anonym“, also mit unterdrückter Rufnummer anzurufen, „weil man hat halt die Vermutung gehabt, dass viele Menschen, wenn jemand anonym anruft, nicht ans Telefon gehen (79, 116). Dabei war es ihm jedoch gleichzeitig wichtig, dass eingehende Anrufe durch das sogenannte „Service-Center“ entgegengenommen werden. Diese Funktion erachtete der Gesprächspartner als wichtig, da er durch die Gesprächstermine schlecht erreichbar sei, was „Unmut“ (79, 119) auf Seiten der Arbeitsuchenden hervorrufe. Diesem Anliegen

wurde mit dem Hinweis darauf, dies sei „technisch nicht möglich“, in den vergangenen Jahren nicht entsprochen.

„Und dann wurde Mach es einfach eröffnet, und dann kam als einer der ersten Vorschläge das mit dem Telefon. Da hab ich noch zu dem Kollegen, der den Vorschlag eingebracht hat, gesagt: ‚Ja, den Vorschlag hättest du dir auch sparen können. Ist doch technisch nicht möglich!‘ Zwei Wochen später (lacht) ging's dann. (Beide lachen) Hat mich so geärgert. Zwei Jahre vorher (lacht) wär es vielleicht technisch auch schon möglich gewesen.“ (79, 116-117)

Das Beispiel zeigt, dass gerade im Bereich der technischen Rahmenbedingungen der eigenen Arbeit häufig Unklarheit über Möglichkeiten und Grenzen des lokalen Handlungsspielraums herrscht. Möglicherweise deutet das Beispiel jedoch auch an, dass es für einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schwierig sein kann, die Komplexität einer Entscheidung für sich selbst und für die Gesamtorganisation abzuschätzen.

Insgesamt verdeutlicht die Art und Weise, wie Projektbeteiligte die Ideenentwicklung im Projektzusammenhang beschreiben, dass in der Umsetzungspraxis eine gegenstandsbezogene Suche nach Veränderungsmöglichkeiten erfolgte. Spezifische Problematiken der alltäglichen Arbeitssituation bildeten hierbei den Ausgangspunkt für die Suche nach Verbesserungen und Lösungswegen. Die Frage, in welcher Weise hierdurch Weisungen und andere interne Vorgaben berührt wurden, war hingegen eine nachgeordnete. In der Sortierungs- und Entscheidungsphase hingegen bewerteten Führungskräfte die eingegangenen Vorschläge vorrangig anhand der Frage, inwieweit hierdurch tatsächlich zentrale Vorgaben berührt werden. An dieser Stelle findet in Teilen eine Neufassung des Projektverständnisses statt. Standen zunächst wie geschildert die lokale Entwicklung von Neuerungen unter Beteiligung der Mitarbeiterschaft sowie die Komplexitätsreduktion durch Vereinfachung der Arbeit im Vordergrund, so wird nun die Abweichung vom bestehenden administrativen Regelwerk zum konstitutiven Merkmal des Projekts. „Klassisch *Mach es einfach*“ (11, 51) oder die „reinen Projektsachen“ (22, 49) sind nun Führungskräften zufolge diejenigen, die gegen eine Weisung verstoßen (8, 29) und damit auch über den bestehenden KV-Prozess hinausgehen (5, 49).

Unter Anlegung dieser Bewertungskriterien beschreiben Führungskräfte die Ergebnisse der Ideenentwicklung häufig als eher kleinteilige Modifikationen administrativer Prozesse (z.B. 18, 41; 5, 49). Tiefgreifende Veränderungen, „wo man sagt, das ist jetzt wirklich was Innovatives, was ganz Neues“ (19, 47) habe es kaum gegeben. Dieses Ergebnis der Kreativphase deuten Führungskräfte als Wunsch von Fachkräften nach einem eher inkrementellen, also schrittweisen, Veränderungsprozess (17, 113). Andererseits nehmen sie eine Erwartungshaltung seitens der Zentrale der BA wahr, die durch das Projekt gewährten Freiräume auch tatsächlich zu nutzen, um durch das

Modellprojekt aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten (z.B. 9, 81). Auf der Führungsebene habe man sich die Frage gestellt, „geht's jetzt nachher darum, diese Kleinteiligkeit umzusetzen? Oder müssen wir nicht die Frage oben drüber stellen?“ (5, 49).

Diese Problematik beschreibt das Spannungsfeld, in dem die Umsetzungsentscheidung getroffen wurde. Für die Akzeptanz des Modellprojekts und die damit verbundene Bereitschaft zur Partizipation erwies es sich als förderlich, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Eindruck erhielten, dass ihre eigenen Ideen in der Umsetzungsentscheidung ernst genommen wurden. Diesem Ansatz entsprach ein zweigleisiges Vorgehen in der folgenden Erprobungsphase: Auf der einen Seite setzten die Modellagenturen in einer Art „Entrümpelungsaktion“ (Führungskraft, 97, 40) einzelne Veränderungen interner Prozesse um. Auf der anderen Seite erarbeiteten sie unter Beteiligung der Mitarbeiterschaft Neuerungen in der Interaktion mit Arbeitsuchenden und Arbeitgebern, die den Standardablauf oder das Standardprogramm des Vermittlungsprozesses modifizierten. Die Beschäftigung mit den in diesem Zusammenhang entwickelten Neuerungen prägte im zweiten Projektjahr auch die sogenannte Umsetzungs- bzw. Stabilisierungsphase.

3.4 Veränderungen interner Prozesse

Der Aufruf, ‚Ballast‘ zu identifizieren, der die eigene Arbeit behindert und Vermittlung und Beratung in diesem Sinne zu ‚vereinfachen‘, brachte eine Reihe von Veränderungsvorschlägen hervor, die interne Abläufe und Prozesse modifizierten und somit eine Art ‚internen Bürokratieabbau‘ darstellen. Ohne den Anspruch, diese Veränderungen vollständig abzubilden, geht die folgende Darstellung auf einige zentrale Bereiche dieses Handlungsstrangs ein.

3.4.1 Organisation der Arbeit

Einige der umgesetzten Veränderungen folgten dem Anspruch von Vermittlungsfachkräften, den Einsatz ihrer eigenen Arbeitskraft in einer als sinnvoll empfunden Weise zu gestalten. Die in dieser Hinsicht umgesetzten Neuerungen waren in den Agenturen häufig bereits seit längerem Gegenstand von Diskussionen. Fach- wie Führungskräfte nutzten das ‚Gelegenheitsfenster‘ des Modellprojekts, um diese zu realisieren. Dies trug wie bereits erwähnt dazu bei, das Modellprojekt in den Agenturen zu verankern und setzte motivationale Anreize zur Beteiligung am weiteren Projektverlauf.

Ein Beispiel für eine Neuerung, die Fachkräfte als sinnvolle Organisation der eigenen Arbeit empfanden, ist eine Anpassung der Arbeitszeiten des Arbeitgeber-Service. Gemäß einer Vorgabe der Zentrale der BA muss der Arbeitgeber-Service der Agenturen wochentags eine telefonische Erreichbarkeit von 8 bis 18 Uhr gewährleisten. Die daraus resultierende Präsenzplicht bis 18 Uhr an Freitagen wurde von vielen arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräften als wenig sinnvoll erlebt, da in den späten Nachmittagsstunden üblicherweise keine Anrufe mehr eingingen. Auch stand dies im Widerspruch zu den üblichen Arbeitsabläufen in der Agentur. Interviewpartner schilderten, sie hätten sich in diesen Stunden alleine im Gebäude aufgehalten, wobei in einigen Bereichen bereits die automatische Abschaltung der Beleuchtung aktiviert

worden sei (25, 92). Dass diese bereits seit längerem erfolglos geforderte Veränderung nun im Projektrahmen umgesetzt werden konnte, wurde anerkend hervorgehoben: „Also das ging dann schon auf einmal, wo wir dachten, okay, die lehnen das sowieso ab, aber es hat funktioniert“ (Fachkraft, 25, 92).

Ein weiteres Beispiel für einen als sinnvoll wahrgenommenen Einsatz der eigenen Arbeitskraft betraf eine Neuregelung des Umgangs mit Arbeitsuchenden, deren Arbeitslosigkeit voraussichtlich innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens endet, beispielsweise aufgrund einer erneuten Beschäftigung oder der Aufnahme einer Ausbildung bzw. eines Studiums. Insbesondere in Branchen mit Saisonbetrieb wie etwa der Baubranche oder der Gastronomie nehmen Arbeitsuchende in nicht wenigen Fällen wieder eine Arbeit beim selben Arbeitgeber auf.¹⁴ Vermittlungsfachkräfte sehen daher häufig wenig Möglichkeiten, diese Personen bei der Wiederaufnahme einer Beschäftigung zu unterstützen. Nach der zu Projektbeginn gültigen Weisungslage bestand die Möglichkeit, Arbeitsuchende mit einer Wiedereinstellungszusage innerhalb von zwei Monaten vom regulären Vermittlungsprozess auszunehmen. Diesen Zeitraum zu verlängern wurde gerade in Agenturbezirken mit hoher saisonaler Dynamik als Erleichterung empfunden (25, 210-218).

3.4.2 Vorgaben zum Vermittlungsprozess

Ein weiterer Bereich dieses internen Bürokratieabbaus beschäftigte sich mit Vorgaben, die den Vermittlungsprozess strukturieren. Einerseits setzten die Agenturen hierbei interne Regelungen aus, etwa die sogenannten „Ermessenslenkenden Weisungen“, die Richtwerte für die Vergabe von Förderungen enthalten. Durch eine Aussetzung des sogenannten „Kundenkontaktdichtekonzepts“ stand es Vermittlungsfachkräften frei, über den Turnus von Beratungsgesprächen zu entscheiden. Weiterhin konnten Vermittlungsfachkräfte die Dauer von Beratungsgesprächen selbst bestimmen. Eine Agentur stellte es Vermittlungsfachkräften ferner frei, darüber zu entscheiden, ob sie von Arbeitsuchenden Nachweise für die Erstattung von Bewerbungskosten fordern wollen. Da Einzelfallentscheidungen oder Abweichungen von internen Standards zuvor meist ebenfalls möglich waren, jedoch begründet werden mussten, beschrieben Fachkräfte diese Maßnahmen teilweise als „Legalisierung“ bereits bestehender Praktiken (z.B. 24, 23; 88, 39-41; 95, 269-272).

Andere umgesetzte Veränderungen stellten Abweichungen von zentral definierten Vorgaben dar. So verzichteten die Projektagenturen beispielsweise auf die Ausgabe des sogenannten „Arbeitspakets 3“ – eines Fragebogens, den Arbeitsuchende vor dem Erstberatungsgespräch ausfüllen sollen. Frühere Studien zeigten, dass dieser

¹⁴ Im Jahr 2013 kehrten 15 Prozent der Personen, die Arbeitslosengeld bezogen, im Lauf eines Jahres wieder in den vorherigen Betrieb zurück. In der Baubranche (ohne Hoch- und Tiefbau, d.h. im Sektor *Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation, sonstiges Ausbaugewerbe*) betrug der Anteil 33 Prozent, in der Gastronomie 21 Prozent (Stephan 2016: 7).

nach Auskünften von Vermittlungsfachkräften häufig nicht oder nur in wenig überzeugender Qualität eingereicht wird (vgl. Hielscher/Ochs 2009: 54). Auch im Projektzusammenhang brachten viele Vermittlungsfachkräfte zum Ausdruck, das Arbeitspaket 3 sei nur in wenigen Fällen hilfreich für die Vorbereitung auf das Gespräch gewesen (51, 86). Weiterhin stellte die mit der Zentrale der BA abgestimmte Möglichkeit, in Erstberatungsgesprächen zunächst auf den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung zu verzichten, eine Abweichung von zentralen Vorgaben dar.¹⁵ Eine Agentur entschied sich zudem für eine veränderte Segmentierung der Arbeitssuchenden. Während der Standard des „4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit“ eine Klassifizierung von Arbeitssuchenden in eine von sechs „Profillagen“ vorsah¹⁶, unterschied die Agentur nur noch zwischen Arbeitssuchenden mit guten Integrationsaussichten („marktnah“) und Arbeitssuchenden mit weniger guten Integrationsaussichten („marktfrem“).¹⁷

Insgesamt stärkten viele dieser Maßnahmen den individuellen Entscheidungsspielraum von Fachkräften (vgl. Kapitel 6). In Teilen betraf dies auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eingangszone. So legte eine Modellagentur die Genehmigung von Ortsabwesenheiten vollständig in die Verantwortung der Eingangszone. Beschäftigte der Eingangszone konnten Ortsabwesenheiten somit auch mit längerem zeitlichem Vorlauf oder in Fällen genehmigen, in denen ein Beratungstermin anstand. Dies wurde sowohl von Mitarbeitern der Eingangszone als auch von Vermittlungsfachkräften als Erleichterung dargestellt, da man sich viele Diskussionen mit Arbeitssuchenden erspare (29, 126; 52, 31).

3.4.3 Dokumentation und Controlling

Ein dritter Handlungsstrang adressierte Arbeitsbestandteile, die mit Dokumentation und Controlling in Zusammenhang stehen. Die Interaktion zwischen Fachkräften und ihren ‚Kunden‘¹⁸, das heißt Arbeitssuchenden und Arbeitgebern, wird durch eine Reihe verbindlicher Prozessvorgaben reguliert, denen Dokumentationspflichten in speziellen Softwareprogrammen entsprechen. Vor Projektbeginn formulierten Führungskräfte in der Zentrale und in den Agenturen die Erwartung, diese Dokumentations-

¹⁵ Im weiteren Projektverlauf erhielten Vermittlungsfachkräfte bundesweit einen Ermessensspielraum zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung bei integrationsnahen Arbeitssuchenden (Weisung 201512003 vom 08.12.2015 – Eingliederungsvereinbarung (EV) – Ermessensspielraum bei marktnahen Kundinnen und Kunden für den Abschluss einer EV).

¹⁶ Markt-, Aktivierungs- und Förderprofil beschreiben dabei integrationsnahe Profillagen; Entwicklungs-, Stabilisierungs- und Unterstützungsprofil komplexe Profillagen.

¹⁷ Auch diese Veränderung wurde zum Ende der Projektlaufzeit per Weisung bundesweit eingeführt (Weisung 201611035 vom 16.11.2016 – Fokussierung auf Handlungsstrategien – Wegfall von Profillagen).

¹⁸ In der BA werden sowohl Arbeitssuchende als auch Arbeitgeber als „Kunden“ bezeichnet. Aufgrund der asymmetrischen Beziehung zwischen Vermittlungsfachkraft und Arbeitssuchenden handelt es sich um einen umstrittenen Begriff (z.B. Hielscher/Ochs 2009; Bieback 2009).

pflichten im Zuge des Modellprojekts zu reduzieren (z.B. Zentrale, 1, 188; Führungskraft 5, 93; Führungskraft 3, 29). Auch Personalvertretungen benannten diese Erwartungshaltung (14, 53; 2, 23).

In Teilen ging eine verringerte Dokumentationspflicht mit der Aussetzung interner und zentraler Vorgaben einher (Reduzierung der Profillagen, teilweiser Verzicht auf den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung). Weitere Vorschläge zielten unmittelbar auf eine Verringerung von Dokumentationspflichten, wie beispielsweise eine Initiative der Beschäftigten der Eingangszone. Diese müssen üblicherweise sowohl den persönlichen Kontakt mit Arbeitsuchenden als auch sachbearbeitende Tätigkeiten in einer speziellen Software dokumentieren (Besucher Eingangszonen Organisation, BEO). Die Modellagenturen reduzierten die Dokumentationspflicht auf den persönlichen Kontakt mit Arbeitsuchenden, was Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Eingangszone als spürbare Entlastung empfanden (52, 54-63; 59, 97-107). Diese Veränderung auf lokaler Ebene führte unter anderem dazu, dass Daten zur Auslastung von Mitarbeiterkapazitäten, die von der Agentur an die Regionaldirektion und weiter an die Zentrale übermittelt werden, nicht mehr aussagekräftig waren (17,70; 101, 101; 46, 27).

Auch Veränderungen in der Dokumentation des Vermittlungsprozesses in der Software VerBIS wurden im Projektzusammenhang adressiert. Der Handlungsrahmen beschränkte sich in diesem Zusammenhang wie dargestellt auf die lokale Anwendung des Systems, was möglicherweise dazu führte, dass Fachkräfte sich mit Vorschlägen in diesem Themenfeld zurückhielten. Gleichzeitig wurden jedoch auch geäußerte Vorschläge häufig eher ambivalent diskutiert, da Vermittlungsfachkräfte die Dokumentation in VerBIS im Hinblick auf Vertretungsfälle oder den Austausch zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung als durchaus relevant ansahen (z.B. 34, 73-74). Die Zurückhaltung im Zusammenhang mit Dokumentationsstandards in VerBIS muss andererseits auch vor dem Hintergrund der Tatsache betrachtet werden, dass der Dokumentation und Abrechenbarkeit der eigenen Arbeit gegenüber Vorgesetzten über lange Zeit ein hoher Stellenwert beigemessen wurde (Führungskraft, 100, 17).

Ein weiterer Aspekt, dem sich die Agenturen widmeten, betraf Prozessvorgaben zur sogenannten Qualitätsvermittlungszeit. Arbeitnehmerorientierte Vermittlungsfachkräfte haben die Vorgabe, mindestens 60 Prozent ihrer Arbeitszeit für die unmittelbare Arbeit mit Arbeitsuchenden, das heißt für Beratungsgespräche, zu nutzen. Die Einhaltung dieser Vorgabe wird im Rahmen des Controllings in einer eigenen Prozesskennzahl (PKZ 2) erfasst. Erste Erfahrungen nach der Einführung des einheitlichen KuZ-Geschäftssystems zeigten bereits, dass Vermittlungsfachkräfte deutlich mehr als 60 Prozent ihrer Arbeitszeit mit Beratungsterminen belegen, um angesichts von Terminausfällen den angestrebten Wert erreichen zu können (vgl. Ochs/iso 2006: 120f.). Im Modellprojekt erhielten Vermittlungsfachkräfte einer Agentur die Möglichkeit, auch eine telefonische Beratung in die Dokumentation der Beratungszeit einzupflegen. Eine andere Agentur verzichtete auf die ‚Nachhaltung‘ dieser Kennzahl. Dies wurden

von vielen Vermittlungsfachkräften als Erleichterung empfunden, da nun eine freiere Zeiteinteilung möglich war (51, 16; 93, 185).

3.5 Ausarbeitung von Veränderungen der Vermittlung und Beratung

Parallel zu diesen Veränderungen, die einzelne Verfahrensschritte des Vermittlungsprozesses adressierten, erarbeiteten die Agenturen Neuerungen, die umfassender in bestehende Strukturen eingriffen oder den Dienstleistungsprozess um neue Elemente erweiterten. So entwickelten alle Modellagenturen im Projektzusammenhang Umsetzungskonzepte für einen sogenannten „Sofortzugang“, das heißt für einen Zugang zu Vermittlungs- und Beratungsleistungen ohne vorherige Terminvergabe. Weiterhin widmeten sich die Agenturen einer Ausdifferenzierung von Dienstleistungen, die stärker individualisierend und auf einzelne Bedürfnislagen zugeschnitten sind als der Standardablauf bzw. das Standardprogramm des Vermittlungsprozesses. Dabei werden auch andere Formen der Kommunikation mit Arbeitsuchenden und Arbeitgebern eingesetzt. Schließlich nahmen alle Agenturen Veränderungen in der Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung vor. Eine Agentur entschied sich dafür, die personelle Trennung zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierte Vermittlung in Teilen aufzuheben und nahm in diesem Zusammenhang umfassende Veränderungen in der Organisationsstruktur vor. Dieser Neuerung maßen alle Beteiligten eine besonders hohe Veränderungstiefe zu. Auf die hier nur kurz benannten Veränderungen wird an späterer Stelle detaillierter eingegangen (vgl. Kapitel 5).

Die genannten Handlungsfelder repräsentieren einige der wesentlichen Neuerungen, die seitens der Modellagenturen als Elemente der Umsetzung von *Mach es einfach* benannt wurden. Aus der Perspektive der Begleitforschung kann nicht beurteilt werden, inwiefern diese Veränderungen allein auf die Beteiligung am Projekt zurückzuführen sind. In den bilanzierenden Interviews zum Ende des Untersuchungszeitraums verwiesen Projektbeteiligte verschiedener Ebene darauf, dass viele Maßnahmen auch innerhalb der geltenden Weisungslage möglich gewesen wären. In der Regel wurde dies jedoch mit dem Hinweis verbunden, der Projektrahmen habe den notwendigen Anstoß gegeben, sich mit einer bestimmten Problematik zu befassen und die Umsetzung in die Wege zu leiten. Zugleich brachten Interviewpartner auf der Fachkräfteebene Schwierigkeiten zum Ausdruck, Neuerungen eindeutig dem Modellprojekt zuzuordnen, da andere Veränderungsprozesse zeitgleich stattfanden, etwa durch die Umsetzung des Anfang 2015 veröffentlichten Handbuchs für die arbeitgeberorientierte Vermittlung. Schließlich wurden stellenweise auch bereits vor Projektbeginn getroffene Führungsentscheidungen nachträglich *Mach es einfach* zugeordnet, wie die Bildung von ‚Mischteams‘ aus arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Fachkräften, die gemeinsam eine regionale Gebietseinheit betreuen (vgl. Abschnitt 5.2).

Diese Parallelität von Veränderungsprozessen führte dazu, dass Fachkräfte in der Begleitforschung, die auf das Projekt *Mach es einfach* fokussiert war, immer wieder Schwierigkeiten zum Ausdruck brachten, das Projekt klar von anderen Entwicklungen

abzugrenzen (z.B. 88, 60-75; 29; 63-87). Für die Begleitforschung ergab sich hieraus die Problematik, dass sich der Untersuchungsgegenstand nur unscharf eingrenzen ließ. Dennoch gab es an allen Standorten einzelne prominente Maßnahmen, welche die Befragten eindeutig mit dem Projekt assoziierten. Dieser Interpretation der Akteure wird im Folgenden gefolgt, wenn Veränderungen der Vermittlung und Beratung untersucht werden.

In die Ausarbeitung von Umsetzungskonzepten für die genannten Veränderungen der Vermittlung und Beratung banden die Modellagenturen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ein. Möglichkeiten der Beteiligung waren somit nicht auf die Ideenentwicklung begrenzt, sondern schlossen auch die Erarbeitung von Lösungen ein. Dies geschah häufig im Rahmen themenbezogener Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Teams. Teilweise wurden diese Workshops mit Unterstützung der örtlichen KV-Moderatorinnen und -Moderatoren durchgeführt, wenn aus dem *Mach-es-einfach*-Prozess Themen ausgegliedert wurden, die mit Hilfe der KV-Methodik bearbeitet werden konnten (75, 35; 75, 121; 85, 52).

Die in der Erprobungsphase eingeführten Neuerungen wurden im zweiten Projektjahr beobachtet und gegebenenfalls angepasst. In Anlehnung an die KV-Systematik setzten die Agenturen mit der Einführung beispielsweise sogenannte „Review“-Termine für einen Erfahrungsaustausch der Beteiligten an. Auch fand nun ein intensiverer Austausch zwischen den Modellagenturen statt. Zu Projektbeginn hatte das Projektteam der Zentrale bewusst darauf verzichtet, einen Austausch zwischen den Agenturen zu organisieren, da seitens des Projektlenkungsausschusses ein Interesse an einer gewissen „Heterogenität“ hinsichtlich der Umsetzungsweisen und der bearbeiteten Themenfelder bestand (1, 120; 107, 15). Die durch das Projektteam verwaltete Datenbank, in der Änderungsvorschläge aller Agenturen dokumentiert wurden, nutzten Fachkräfte kaum, auch wenn sie in Interviews durchaus Interesse an den Entwicklungen in den übrigen Modellagenturen zum Ausdruck brachten. Nach einer durch die Zentrale organisierten gemeinsamen Veranstaltung zur ‚Halbzeit‘ des Projekts führten die Modellagenturen im zweiten Projektjahr unter anderem Besuche von Führungs- und Fachkräften an den jeweils anderen Standorten durch. Diesen Austausch beschrieben Führungskräfte als wertvolles Feedback (103, 55) zu den eigenen Veränderungen sowie als Anregung zum Nachdenken über den jeweils selbst gewählten Ansatz (97, 56).

Viele Projektbeteiligte sowohl auf der Führungs- wie auch auf der Fachebene nahmen die Erarbeitung dieser Veränderungen in der Vermittlung und Beratung als separaten Handlungsstrang wahr, der in Teilen unabhängig von dem bereits skizzierten internen Bürokratieabbau verlief. Führungskräfte verorteten den Unterschied darin, dass nun nicht mehr eine interne, sondern eine externe Perspektive die Suche nach Veränderungen leitete. Sie beschrieben ihre Rolle darin, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter systematisch zu einer Reflexion der Adressaten-Perspektive anzuleiten. Fragen wie „was hilft dem Kunden? Was braucht der Kunde? Wie können wir den Kunden dabei un-

terstützten“ (11, 87) sollten die Lösungssuche leiten. Um das Wissen und die Erwartung der Adressaten auf beiden Seiten des Arbeitsmarkts in den Innovationsprozess einzubinden, führte eine Modellagentur einen Workshop mit Arbeitssuchenden und Arbeitgebern durch. In diesem Format, das beteiligte Fachkräfte durchweg als neuartig charakterisierten, habe man sich mit den Erwartungen der beiden Adressatengruppen beschäftigt. Dies beschreibt ein Beteiligter folgendermaßen:

„und beim ersten Workshop war das Novum, dass wir zwei Arbeitgeber mit dazu eingeladen haben und zwei Bewerber. Die aktuell hier arbeitssuchend geführt sind. Um dann wirklich auch mal ein Feedback zu holen, was erwartet ihr von der Agentur für Arbeit beziehungsweise was erwartet ihr von der Vermittlung. Das war eigentlich ganz interessant, das mal zu hören, wie es von außen gesehen wird. Unabhängig von unseren internen Verfahrensabläufen. Und da haben wir eigentlich (holt tief Luft) viel mitgenommen.“ (40, 18)

Interessant, so führt der Gesprächspartner weiter aus, sei dabei gewesen, dass sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitssuchende den Wunsch äußerten, sich besser kennenzulernen. Dies veranlasste die Agentur beispielsweise dazu, eine Art „Speeddating“ zum persönlichen Kennenlernen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu erproben (40, 27) (vgl. Abschnitt 5.3).

Insbesondere Führungskräfte stellten die auf diese Weise entwickelten Veränderungen als eine Reaktion auf den jeweiligen lokalen Arbeitsmarkt und die spezifischen Rahmenbedingungen der Agentur dar (z.B. 97, 102). Bewusst ermöglichten sie daher auch innerhalb eines Agenturbezirks unterschiedliche Lösungen. So wurde der Sofortzugang beispielsweise in Hauptagentur und Geschäftsstellen häufig in unterschiedlicher Art und Weise umgesetzt, da kleinere Geschäftsstellen aufgrund der geringeren Zahl an Vermittlungsfachkräften meist darauf verzichteten, freie ‚Vermittlerzeiten‘ hierfür vorzuhalten. In einer Modellagentur erprobte eine Geschäftsstelle eine veränderte Organisation von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung.

3.6 Bewertung des Projekts durch die beteiligten Akteure

Die Bewertungen des Modellprojekts durch die beteiligten Akteure bilden die unterschiedlichen Dimensionen der Projektimplementierung ab. Auf der einen Seite bewerteten Fach- und Führungskräfte in den Agenturen das Projekt hinsichtlich der umgesetzten Veränderungen. Auf der anderen Seite zogen sie in resümierenden Interviews eine Bilanz zu dem im Modellprojekt verfolgten Ansatz, Veränderungen auf lokaler Ebene unter Einbindung der Mitarbeiterschaft zu entwickeln. Drittens beurteilten sie die Rahmenbedingungen der Projektimplementierung und widmeten sich in diesem Zusammenhang auch der Frage, welche Bedingungen eine Fortführung dieses Ansatzes benötigen würde.

3.6.1 Umgesetzte Veränderungen

Da jede Modellagentur in der Projektumsetzung unterschiedliche Schwerpunkte setzte, kann an dieser Stelle keine ausführliche Darstellung der Bewertung einzelner Veränderungen erfolgen. Insgesamt ist jedoch zu beobachten, dass Führungskräfte sich in ihrer Bilanzierung vorrangig auf die lokal erarbeiteten Neuerungen der Vermittlung und Beratung wie die Einführung eines Sofortzugangs, die Neuorganisation der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlung oder Instrumente der Individualisierung von Vermittlung beziehen. Führungskräfte sehen in diesen Maßnahmen eine Möglichkeit, eine größere Passung zwischen den vorhandenen Strukturen der Agentur und den Erfordernissen des lokalen Arbeitsmarktes herzustellen.

Fachkräfte messen einzelnen Elementen des internen Bürokratieabbaus wie dem Verzicht auf Vorgaben zur Beratungszeit oder der vereinfachten Kategorisierung von Arbeitssuchenden („Profillagen“) eine hohe Relevanz bei. Mit Blick auf den Ausgangspunkt der „Komplexitätsreduktion“, der vor Ort vielfach als „Vereinfachung“ übersetzt wurde, beurteilen Fachkräfte die Maßnahmen als individuelle Vereinfachungen, die auch eine Entlastung zur Folge haben. „Was manchmal Kleinigkeiten ausmachen, die schon eine Erleichterung sein können“ (25, 275) – so beschreibt eine Vermittlungsfachkraft diesen Effekt. Fachkräfte führen zudem an, durch den Verzicht auf Vorgaben fühle man sich „ein Stück weit freier“ (29, 126), was die Arbeit ebenso vereinfache. Neue Strukturen und Elemente der Vermittlung und Beratung hingegen werden von Fachkräften häufig ambivalent beurteilt. Viele Fachkräfte teilen grundsätzlich die Einschätzung, dass die Neuerungen Vermittlung und Beratung verbessern und die Organisation insgesamt positiv verändern („alles in allem denke ich macht uns das moderner, dienstleistungsorientierter und hebt unser Image vor den Kunden“, 88, 358). Allerdings erleben sie die Umsetzung als zusätzlichen Aufwand sowie teilweise als neue Anforderung. Da die Auseinandersetzung mit diesen Neuerungen insbesondere das zweite Projektjahr prägte und die zu frühen Zeitpunkten umgesetzten Maßnahmen des internen Bürokratieabbaus vielfach bereits als Routinen erlebt wurden, überwiegt zu Projektende häufig die Auffassung, man habe insgesamt gesehen keine Komplexität reduziert. Besonders ausgeprägt ist diese Einschätzung, wenn sich Aufgabengebiete von Fachkräften stark verändern, wie dies insbesondere durch die Zusammenführung von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung in einer Person an einem Modellstandort geschah.

3.6.2 Der Veränderungsprozess

Ebenso wichtig wie die einzelnen Veränderungen ist für die Akteure vor Ort der im Projekt verfolgte Ansatz, Veränderungen auf lokaler Ebene unter Einbindung der Mitarbeiterschaft zu entwickeln. Führungskräfte bewerten in resümierenden Gesprächen die Möglichkeit, lokale Lösungen zu entwickeln, als einen entscheidenden Gewinn des Projekts. *Mach es einfach* habe dazu geführt, sich intensiver mit den Rahmenbedingungen im Agenturbezirk auseinanderzusetzen und vor Ort zu prüfen, welche Ansätze sinnvoll sind. Eine Führungskraft bringt dies folgendermaßen zum Ausdruck:

„Weil bislang (...) hat ja die Zentrale drüber nachgedacht, ob das so richtig ist, wie wir es tun. Und da hatten wir dann oft gesagt, na was lassen die sich denn einfallen, das passt ja für uns gar nicht. Und jetzt haben wir die Situation, dass wir sagen: ‚Nee. Brauchen wir nicht‘. Wir sagen ja, was passt denn für uns. Und das legt den Schalter ein Stückchen weit um. Und das ist auch definitiv etwas, was wir an Ergebnis aus diesem Projekt für uns mitnehmen (103, 99).“

Fach- wie Führungskräfte wiesen in der Bilanzziehung darauf hin, dass der Ansatz, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Weiterentwicklung von Vermittlung und Beratung zu beteiligen, hohe und ungewohnte Anforderungen an alle Beteiligten stellt. Vorerfahrungen mit dem KV-Prozess und die damit verbundenen methodischen Kompetenzen beurteilen insbesondere Führungskräfte als hilfreich zur Projektumsetzung. *Mach es einfach* habe jedoch andere Anforderungen an die Beteiligten gestellt. Während der KV-Prozess eine eher kleinteilige Optimierung im Rahmen der geltenden Weisungslage bezwecke und auf ein vorab definiertes Methodenspektrum zurückgreife, wird *Mach es einfach* demgegenüber als umfassender und offener charakterisiert (z.B. 5, 49; 8, 29; 9, 25). Das Projekt, so resümiert eine Führungskraft, sei in diesem Sinne „fordernd und energieintensiv“, aber auch „sehr inspirierend und nach vorne bringend“ gewesen (99, 132). Führungskräfte verweisen anerkennend auf die Beteiligung an Kommunikations- und Interaktionsformaten zur Entwicklung von Veränderungsideen und deuten dies als Zeichen dafür, dass es sich lohne, die Mitarbeiterschaft in die Weiterentwicklung von Vermittlung und Beratung einzubinden. Doch zeigte sich im weiteren Verlauf, so eine Führungskraft, dass die Einbindung der Mitarbeiterschaft von allen Beteiligten eine hohe Sensibilität erfordere:

„Und Mitarbeiterbeteiligung ist glaube ich (lacht) ein schwieriges Unterfangen, weil man natürlich immer nur Einzelne erreicht. Die ihre Chance dann auch nutzen und ihre Ideen einbringen. Und es gibt diese schweigende Mehrheit, die dann oftmals vielleicht auch sich ein bisschen übergangen fühlt, ohne sich dazu entschließen zu können, sich zu beteiligen. Und ich glaube, dass das wichtig ist bei solchen Prozessen, dass man sich dessen bewusst ist.“ (97, 42)

Auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschrieben den partizipativ angelegten Veränderungsprozess als voraussetzungsvoll. Sie erlebten die Aufforderung zur Beteiligung zwar häufig als Wertschätzung. *Mach es einfach* sei „vom Format her eine geschickte Sache“ (88, 348). Doch brachte die Auseinandersetzung mit den eigenen Arbeitsroutinen auch Anforderungen zeitlicher und inhaltlicher Art mit sich. Gerade bei umfassenderen Veränderungsprozessen konnte dies auch zu einem Gefühl der Überforderung führen. Hier hätten sich Fachkräfte häufig eher ein „Drehbuch“ (32, 35) gewünscht, als selbst an der Ausarbeitung von Umsetzungskonzepten mitzuarbeiten.

Fach- wie Führungskräfte äußerten die Absicht, den Prozess auch nach Projektende fortzuführen. Allerdings müsse man dabei, wie eine Führungskraft bemerkt, auch darauf achten, Führungskräfte wie Mitarbeiter nicht dadurch zu überfordern, dass in zu kurzem Abstand immer wieder neue Veränderungen angestoßen werden (99, 132).

3.6.3 Rahmenbedingungen des Modellprojekts

Insgesamt bot *Mach es einfach* aus Sicht vieler Beteiligter einen geeigneten Rahmen, um einen dezentral und partizipativ angelegten Veränderungsprozess zu testen. Das Projekt habe einen „Freiraum“ (Führungskraft, 103, 93) geschaffen, um sich mit bestimmten Themen zu befassen. Viele Reformelemente hätten die Agenturen auch im Rahmen der geltenden Weisungslage realisieren können; andere Ideen werden von den Akteuren nicht unbedingt als neu angesehen, da sie Ansätze aufgreifen, die in anderen Kontexten bereits praktiziert wurden. Dennoch bot das Projekt einen Anstoß, sich mit einer Verbesserung von Vermittlung und Beratung auseinanderzusetzen. *Mach es einfach* habe demnach zwar „kein Rad neu erfunden“, aber dennoch „mal wieder die bestehenden Strukturen aufgebrochen“ (Fachkraft, 88, 122-123). Führungskräfte betonen dabei, dass die Einbindung von Beschäftigten in den Veränderungsprozess nicht nur eine Unterstützung durch Geschäftsführung, Bereichs- und Teamleitungen erfordere, sondern dass Ressourcen auf Ebene der operativen Koordination ein entscheidender Gelingensfaktor der Projektimplementation waren. Ein „Promotor“ (97, 16) vor Ort, so die einhellige Meinung, sei notwendig, um die Ideenentwicklung und die Umsetzung von Veränderungen zu begleiten und den Prozess transparent zu gestalten.

Die projektförmige Anlage des Veränderungsprozesses wurde allerdings in manchen Aspekten auch als Einschränkung erlebt. Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg thematisierten Interviewpartner Unsicherheit, wie mit den Veränderungen nach Projektende verfahren würde. Auch sei, wie Gesprächspartner sowohl auf Führungs- als auch auf Fachebene darstellten, im gegebenen Zeitrahmen kaum ein wirkliches Experimentieren und Austesten neuer Elemente des Dienstleistungsprozesses möglich gewesen, da eine Rücknahme umfassenderer Veränderungen während der Projektlaufzeit wenig praktikabel erschien. Mit dem Projekt war eine Wirkungserwartung verbunden, der zufolge sich die Veränderungen insbesondere in einer Verbesserung der Performance der Agenturen niederschlagen sollten. Im zweiten Untersuchungsjahr widmeten sich die Agenturen verstärkt der Frage, wie sich der Erfolg der realisierten Maßnahmen abbilden lässt, wohingegen über eine Rücknahme als realistische Option nicht diskutiert wurde (vgl. Kapitel 4). Auch die Tatsache, dass die Agenturen während des Veränderungsprozesses unverändert in das kennzahlen-gestützte System der Zielsteuerung eingebunden waren, wurde von den Beteiligten als Einschränkung wahrgenommen.

Als schwierig wurde zudem das Spannungsfeld zwischen der Erwartung, substanzielle Veränderungen umzusetzen, und der Begrenzung des ‚Veränderungskorridors‘ erlebt. Grundsätzlich empfanden es die Akteure vor Ort als nachvollziehbar, den

neuen Ansatz der lokalen Erarbeitung von Veränderungen zunächst in einem Ausschnitt des Aufgabengebietes der öffentlichen Arbeitsverwaltung zu testen. Doch führte es auch zu Enttäuschung auf allen Hierarchieebenen, dass Rahmenbedingungen, die für die Arbeit als wesentlich erlebt werden, nicht adressiert werden konnten. Neben den bereits angesprochenen IT-Verfahren betraf dies insbesondere die Schnittstelle zum Operativen Service. An dieser Stelle besteht nach Ansicht vieler Beteiligter ein Verbesserungsbedarf. Ein weiteres relevantes Thema war die Personalsituation in den Agenturen. Diese sei, wie Fachkräfte schildern, von Beginn an ausgeklammert worden: „Das hieß von vornherein, *Mach es einfach* hat mit Personal nichts zu tun. Punkt. War total ausgegliedert. Wir können alles machen, aber Personal, wird gar nicht drüber geredet“ (95, 306). Gleichzeitig wurde jedoch in Interviews und Gruppendiskussionen immer wieder thematisiert, dass die aus einem hohen Befristungsanteil resultierende Personalfuktuation und die damit verbundene Belastung, fortwährend neue Mitarbeiter einarbeiten zu müssen, negative Auswirkungen auf die Bereitschaft hat, sich in Veränderungsprozesse einzubringen. Auch wird eine Kontinuität in der Personalsituation von Fach- wie Führungskräften als wesentliche Bedingung für eine hohe Qualität von Vermittlung und Beratung wahrgenommen.

3.7 Fazit

Den durch *Mach es einfach* formulierten Auftrag, Beratung und Vermittlung auf lokaler Ebene unter Einbindung der Beschäftigten weiterzuentwickeln, setzten alle Modellagenturen auf eigene Weise um. Die Grundgedanken des Projekts – die lokale Weiterentwicklung der eigenen Arbeitsprozesse und Dienstleistungen und die partizipative Herangehensweise an diese Veränderungsprozesse – stießen dabei grundsätzlich auf Akzeptanz.

Zugleich zeigte die Analyse, dass die durch das Modellprojekt angestoßenen Innovationsprozesse auf allen Ebenen der Agentur ressourcenintensiv waren. Die Auseinandersetzung mit eigenen Arbeitsroutinen und internen Prozessen, aber auch den Erwartungen, die seitens der Adressaten an die Organisation herangetragen werden, trat zum originären Aufgabenbereich der Vermittlung und Beratung ebenso hinzu wie die Ausarbeitung und ‚Feinjustierung‘ von Umsetzungskonzepten in Workshops. Dass Kreativprozesse einen eigenen Raum jenseits des Arbeitsalltags erhalten und entsprechend begleitet und moderiert werden, wurde von allen Beteiligten als Gelingensfaktor des Projekts dargestellt. Gerade weil sich viele Beteiligte mit dem partizipativen Veränderungsprozess identifizieren können, bringt diese Vorgehensweise jedoch auch spezifische Herausforderungen mit sich. Die Analyse deutet darauf hin, dass die Bereitschaft zur Beteiligung darunter leidet, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Eindruck gewinnen, dass ihre eigenen Ideen in der Umsetzung nicht ernst genommen werden. Weiterhin erwies sich die Herstellung von Transparenz über eingereichte Vorschläge und getroffene Entscheidungen in der Begleitforschung als entscheidend für die Akzeptanz des Projekts.

Des Weiteren verwies die Analyse auf die entscheidende Bedeutung von Führungskräften im Beteiligungs- und Innovationsprozess. Neben der Rahmensetzung durch

die Geschäftsführung nimmt in der Umsetzung insbesondere die mittlere Hierarchieebene eine wichtige Rolle ein. Die Entwicklung von und Auseinandersetzung mit Vorschlägen wurde in der Begleitforschung häufig als Teamaufgabe dargestellt, die durch die Teamleitungen gerahmt wird. Teamleitungen waren weiterhin dafür verantwortlich, die Umsetzung von Veränderungen zu begleiten. Auf die Implikationen der Projektumsetzung für die Führungsebene wird daher an späterer Stelle ausführlicher eingegangen (vgl. Kapitel 6).

In der Umsetzung des Projekts griffen die Agenturen die seitens der Zentrale formulierte Erwartung der Komplexitätsreduktion auf. Dabei ging es nicht allein um eine Vereinfachung von Verfahrensabläufen, die der geschilderte Handlungsstrang des internen Bürokratieabbaus widerspiegelt, sondern auch um das Anliegen, die Kommunikation und Interaktion mit den Adressaten (Arbeitssuchende und Arbeitgeber) von bürokratischen Routinen zu befreien. Die Ergebnisse der Begleitforschung deuten darauf hin, dass die Erwartung, man könne im Rahmen des Projekts unnötige Arbeitsbestandteile identifizieren und diese wie eine Art Ballast abwerfen, den komplexen Anforderungen der arbeitsmarktbezogenen Beratung und Vermittlung nicht vollständig gerecht wird. So zeigte sich insbesondere, dass es nicht zwangsläufig interne und zentrale Vorgaben sind, die als Restriktion wahrgenommen werden, sondern häufig andere strukturelle Rahmenbedingungen wie IT-Anwendungen oder eine hohe Personalfuktuation als Einschränkung der Qualität von Vermittlung und Beratung angesehen werden.

Was die implementierten Neuerungen betrifft, entschieden sich die Agenturen für eine unterschiedliche Veränderungstiefe. Zwei Agenturen nahmen nach eigener Darstellung Veränderungen mittlerer Reichweite vor. Eine Modellagentur realisierte eine umfassende Neu-Organisation von Teamstrukturen und Zuständigkeiten, die in Teilen auch die Aufhebung der personellen Trennung zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung einschloss. Beteiligte aller Ebenen erlebten diesen Veränderungsprozess als besondere Herausforderung. Fachkräfte verwiesen in diesem Zusammenhang auf Grenzen des partizipativen Ansatzes, da sie sich durch die Erarbeitung von Umsetzungskonzepten überfordert fühlten. Andererseits brachten insbesondere Führungskräfte, aber auch einige Fachkräfte in den beiden anderen Modellagenturen zu Projektende den Wunsch zum Ausdruck, die vorhandenen Möglichkeiten des ‚Ausscherens‘ aus dem zentral vorgegebenen Rahmen noch intensiver zu nutzen. Möglicherweise würde eine Fortführung des Ansatzes auch hier dazu führen, dass Arbeitsabläufe und Organisationsstrukturen noch stärker in Frage gestellt werden. Unabhängig von diesen Bewertungen der Akteure ist eine Beurteilung der Tiefe und Reichweite von Veränderungen aus Sicht der Begleitforschung insofern schwierig, als dass diese immer auch eine Frage des Blickwinkels ist. So zeigten einzelne lokale Veränderungen, etwa die Reduzierung von Dokumentationspflichten in der Eingangszone, im Einzelfall Rückwirkungen bis auf die Ebene der Zentrale. Auch ist davon auszugehen, dass sich Folgewirkungen gegebenenfalls erst in einer längeren zeitlichen Perspektive zeigen.

4 Erfolgserwartung und Wirkungsmessung von *Mach es einfach*

Während des Projekts waren die Modellagenturen unverändert in das Zielsteuerungssystem der BA eingebunden. Es bestand als konstante Rahmenbedingung sowohl für die Projektdurchführung als auch für die Projektbewertung. Dieses Kapitel gibt daher eine kurze allgemeine Einführung in das Zielsteuerungssystem der BA und über dessen Auswirkungen auf die Arbeitsagenturen. Im Projekt war von Anfang an eine mehrdimensionale Erfolgserwartung angelegt. Die Analyse rekonstruiert die Auswirkungen dieser Erwartung auf das Handeln der Akteure in den beteiligten Agenturen und arbeitet verschiedene Varianten der Messung und Plausibilisierung von lokalen Projektauswirkungen heraus. Darüber hinaus werden Methoden und Ergebnisse der Wirkungsanalyse der Begleitforschung dargestellt und in Zusammenhang mit Projekthaltungen agenturübergreifend diskutiert.

4.1 Das Zielsteuerungssystem der BA

Die BA wendet ein kennzahlengestütztes System der Zielnachhaltung an, das sich ausgehend vom Jahr 2003 etabliert hat (Weise et al. 2014: 34). In diesem Zusammenhang steht auch der Beginn einer differenzierten Zielsteuerung innerhalb der BA mit definierten Wirkungszielen in der Arbeitslosenversicherung. Dieser Prozess steht im politischen und konzeptionellen Kontext der europäischen Beschäftigungspolitik (Brülle et al. 2016: 15). In fast allen europäischen Staaten baut die Beschäftigungspolitik mittlerweile auf den zwei Säulen Aktivierungsparadigma und *New Public Management* auf (Brülle et al. 2016: 15). Dies beinhaltet unter anderem die Steuerung der öffentlichen (Arbeits-) Verwaltungen über Kontraktmanagement sowie Ergebnis- und Wettbewerbsorientierung. So sollen öffentliche Verwaltungen effektiver arbeiten, Kosten reduzieren und sich stärker an den „vermarktlichten Strukturen von Unternehmen“ (Sowa/Staples 2014: 150) orientieren. Ein Leitgedanke entsprechender Konzepte besteht darin, Entscheidungskompetenzen in der Hierarchie „nach unten“ zu verlagern und mit Zielvereinbarungen sowie Ergebniskontrollen zu verbinden (Matiaske et al. 2015: 145).

Das BA-eigene Steuerungssystem wird über „Kaskaden von Zielvereinbarungen“ (Weinbach 2012: 383) zwischen „verwaltungsinternen Hierarchiestufen“ (Rechberger 2013: 116) umgesetzt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vereinbart zunächst mehrjährige Rahmenziele mit der BA. Der Vorstand der BA schließt wiederum mit den Geschäftsführungen der Regionaldirektionen jährliche Zielvereinbarungen ab, die ihrerseits mit den Geschäftsführungen der Agenturen zu erreichende Ziele pro Jahr verhandeln. Für alle Organisationseinheiten werden jährlich Zielwerte für alle Zielindikatoren festgelegt, die in einem Planungsprozess ausgehandelt werden. Dieser Prozess erfolgt unter Einbeziehung einzelner Teams auf Agenturebene, die konkrete Ziele entwickeln, welche zunächst innerhalb der Agenturen plausibilisiert werden. Diese Zielangebote der Arbeitsagenturen werden in einem Rückkopplungsprozess mit den Zielerwartungen der Zentrale über die Regionaldirektionen abgeglichen. Dabei sollen diese Ziele eine gewisse Ambition erkennen lassen.

Seit dem Jahr 2006 ist das Zielsystem der Bundesagentur für Arbeit in verschiedene Aufgabenbereiche, sogenannte strategische Geschäftsfelder aufgeteilt (Weise et al. 2014: 38), die mit jeweils spezifischen Zielen unterlegt sind. Für die Arbeitslosenversicherung sind derzeit folgende strategische Geschäftsfelder relevant:

- Strategisches Geschäftsfeld I/Va: Integration und Leistungsgewährung Arbeitslosengeld sowie Markterschließung für „Nicht-Leistungsempfänger“ (NLE)
- Strategisches Geschäftsfeld Vb: Markterschließung für Berufseinsteiger

Als spezifische Ziele des Geschäftsfelds I/Va gelten dabei die „Vermeidung von Arbeitslosigkeit“ und die „nachhaltige Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit“ und für Geschäftsfeld Vb ist der „erfolgreiche Berufseinstieg aller Kunden“ als Ziel definiert (Weise et al. 2014: 41). Den einzelnen strategischen Geschäftsfeldern werden Kennzahlen als Indikatoren der Zielerreichung zugeordnet. Sie gehen mit unterschiedlicher Gewichtung in einen Gesamtindex ein, der die Vermittlungs- und Beratungsarbeit für alle Organisationseinheiten von der Zentrale bis auf die Ebene einzelner Agenturen für Arbeit verbindlich abbilden soll. Dieser Gesamtindex besteht wiederum aus zwei Teilindizes, und soll in der Summe die Leistung der BA quantitativ wie qualitativ abbilden (Bundesagentur für Arbeit 2014).

4.2 Die Bedeutung der Zielsteuerung für die Arbeitsweise der Arbeitsagenturen

Insgesamt hatte die Einführung des Zielsteuerungssystems weitreichende Veränderungen insbesondere für die Arbeitsweise einzelner Agenturen zur Folge, denn anhand von Kennzahlen wird nun nicht nur die Zielerreichung einzelner organisatorischer Einheiten gemessen, sondern auch der innerorganisatorische Vergleich ermöglicht. Innerhalb der BA hat sich „Benchmarking“ auf der Basis von Kennzahlen als Instrument der „Inszenierung von virtuellem Wettbewerb“ etabliert (Brülle et al. 2016: 19). Dafür werden die Arbeitsagenturen sogenannten Vergleichstypen zugeordnet, die das IAB vor dem Hintergrund unterschiedlicher regionaler Arbeitsmarktbedingungen entwickelt hat, die man für das Erreichen der arbeitsmarktpolitischen Ziele für mitbestimmend hält (Blien et al. 2004: 148). Um diese externen Rahmenbedingungen bei der Steuerung und Zielerreichungskontrolle zu berücksichtigen, werden die Arbeitsagenturen mittels elaborierter statistischer Verfahren in möglichst homogene Gruppen (Vergleichstypen) zusammengefasst, in denen die für die Zielerreichung relevanten Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts vergleichbar sind (Blien et al. 2004; Hirschenauer/Springer 2014: 5). In der Folge werden die Ergebnisse der Agenturen für Arbeit mittels Accountingpraktiken nicht nur abgebildet, sondern auch innerhalb der Vergleichstypen so zueinander in Beziehung gesetzt, dass Differenzen zu den Ergebnissen von anderen, „intern konkurrierenden Organisationseinheiten“ (Sowa/Staples 2014: 153) sichtbar werden.

Im Zusammenhang mit internem Wettbewerb als Steuerungsinstrument unterstellt die Verwendung von Kennzahlen, dass diese tatsächlich die organisationale Realität so abbilden, dass „unterschiedliche qualitativ definierte Zustände quantitativ miteinander

verglichen werden können“ (Brülle et al. 2016: 19). Grundsätzlich sollen Kennzahlen Informationen für Entscheidungsprozesse der Organisation bereitstellen, indem sie komplexe Sachverhalte verdichten und in einer Zahl quantifizieren. In der BA bezieht die Umsetzungskontrolle durch Kennzahlen im Rahmen des Zielsteuerungssystems neben dem Prozessergebnis auch die Prozesskonformität ein. So wurde das Zielsteuerungssystem zum Instrument der Standardsetzung (Weinbach 2012: 383), das auf die Arbeitswirklichkeit bis auf Ebene der Vermittlungsfachkräfte einwirkt (Sowa/Staples 2014) und damit eine wesentliche Rahmenbedingung ihrer Arbeit darstellt. Dabei besteht allerdings gleichzeitig die Gefahr, dass Fachkräfte in den durch Kennzahlen abgebildeten Zusammenhang intervenieren. Dieses Risiko legt z.B. ein Prüfbericht des Bundesrechnungshofs aus dem Jahr 2012 nahe, der im Kern dahingehend zu lesen ist, dass interne Akteure der BA ihr Handeln am Erreichen bestimmter, in Kennzahlen ausgedrückter Zielwerte ausrichten und so „den zahlenmäßig messbaren Vermittlungserfolg gleichsam zum Selbstzweck“ (Sowa et al. 2016: 5) erhoben hätten. In diesem Zusammenhang zeigen Studien zur Verwaltungsreform aus den USA, dass die Bemühungen, gesetzte quantitative Ziele zu erreichen, teils mit zusätzlichen, nicht-intendierten Auswirkungen auf Fachkräfte und Adressatinnen einhergehen (vgl. Brodtkin 2011: 273). Dies ist z.B. dann der Fall, wenn auf Kennzahlen gestützte Steuerungsinstrumente zur Ausbildung informeller Routinen auf Fachkräfteebene führen und infolge dessen messbare Erfolge im eigenen Zielsystem mitunter zu Lasten der Adressaten erzielt werden (ebd.).

4.3 Die Projektdurchführung im Kontext der Zielsteuerung

4.3.1 Verbesserte Zielerreichung als Teil einer mehrdimensionalen Erfolgserwartung

Die unter 4.1 und 4.2 beschriebene Situation markiert auch den Ausgangspunkt zum Projektbeginn von *Mach es einfach* im Januar 2015. Bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Projektdurchführung wurde im Projektplan die Erwartung eines Projekterfolgs niedergelegt. In späteren Projektdokumenten wurden verschiedene Dimensionen des erwarteten Projekterfolgs herausgearbeitet. Hier wurde neben der „Steigerung des Kundennutzens“, der „Erhöhung der Mitarbeiterorientierung“, der „transparenten Gestaltung von Führungsentscheidungen“ und der „Verbesserung der Innovationskultur“ auch die „Steigerung der Performance“ der teilnehmenden Agenturen aufgeführt. Als Indikator für die gestiegene Performance gab die Projektleitung eine „Verbesserung der Zielerreichung“ an. Dabei wurde ein Zusammenhang zwischen dem Bürokratieabbau und den effizienteren Prozessen, die im Zuge des Projekts erwartet wurden und steigenden Leistungen der teilnehmenden Agenturen im Sinne des Zielsteuerungssystems unterstellt.¹⁹

¹⁹ In diesem Kapitel wird häufig auf Interviews mit Controllern und Projektkoordinatoren zurückgegriffen, die intensiv mit der Thematik zu tun hatten. Aus Anonymisierungsgründen werden die Bezüge zur jeweiligen Funktion bei direkten und indirekten Zitaten aber nicht ausgewiesen.

Die Modellagenturen wurden entsprechend den beschriebenen Standards der BA in den Systemen der Zielsteuerung erfasst und ihre Zielerreichung mit den Regionaldirektionen diskutiert. Die Agenturen sollten wie gewohnt eine Zielplanung erarbeiten und auch einen erwarteten Ergebnisbeitrag durch die Projektbeteiligung ausweisen (12, 62). Da den beteiligten Agenturen laut Projektplan zunächst ein Jahr Zeit für die Ideen-, Entscheidungs- und Erprobungsphasen eingeräumt wurde (siehe Kapitel 3), wurde seitens der Projektinitiatoren in Aussicht gestellt, im Falle einer Zielverfehlung in diesem ersten Projektjahr „mit Augenmaß“ zu reagieren. Dieses Versprechen wurde später in dem Zugeständnis konkretisiert, die Zielerreichung des Jahres 2015 zwar wie gewohnt nachzuhalten, sie im Falle eines Abweichens der erreichten Werte „nach unten“ aber auf 100 Prozent Sollerfüllung zu setzen.

Insbesondere auf Fachkräfteebene bestand die Erwartung, dass im Rahmen des Projektes die Zielnachhaltung in Gänze ausgesetzt sei und man die neuen Prozesse außerhalb des üblichen Zielerreichungskorridors erproben könne. Diese Annahme fußte unter anderem auf der eigenen Interpretation des Projektgedankens und auf dessen Übersetzung in konkrete Partizipationsprozesse, die stark mit Freiräumen zum Experimentieren in Verbindung gebracht wurden. „2015 war man in dem Glauben, wenn das Projekt [stattfindet d.V.], dann werden alle in Ruhe gelassen hinsichtlich Zielnachhaltung“ (49, 137). Den Interviewten erschien dies plausibel, da sie so größeren Freiraum für die Entwicklung und Erprobung von Veränderungen gesichert sahen. „Ja gut, man kann ja nur kreativ sein, wenn kein Druck da ist“ (29, 703). Bereits im Verlauf des ersten Projektjahres wurde aber deutlich, dass diese Erwartung nicht eintrat, da die Fachkräfte in gewohntem Umfang mit Zielnachhaltung und -steuerung konfrontiert wurden, die unveränderte Bestandteile der Führungsarbeit in den Projektagenturen blieben. Dieser Umstand führte zu Enttäuschung und teilweise Demotivation (z.B. 29, 191).

Gerade dort, wo die durch das Projekt angestoßenen inhaltlichen Neuerungen mit einer starken Veränderung von zuvor bestehenden Zuständigkeiten und Arbeitsweisen auf Fachkräfteebene einhergingen, berichteten die Interviewten teilweise von einem temporären Rückgang in den entsprechenden Leistungsindikatoren. Dieser Rückgang sei ihnen vor allem im ersten Projektjahr seitens ihrer Führungskräfte intensiv gespiegelt worden. Hier wünschten sich die Fachkräfte mehr Geduld für die Phasen, in denen neue Routinen und Kontakte etabliert würden. Diese Investitionen seien zunächst nötig, um in der Folge „umso erfolgreicher“ (29, 169) zu werden. Neben der Erwartung von Freiraum für Kreativität und für die darauffolgende Phase der Etablierung neuer Praktiken wird in diesem Zusammenhang auch immer wieder ein motivationaler Aspekt genannt, der mit dem hohen wahrgenommenen Zielerreichungsdruck einherging.

„weil wir dauernd verglichen werden: Vormonat, Vorjahr, mit anderen Agenturen. Man muss einfach diesen Zeitraum von zwei Jahren (...) wirklich experimentieren und freien Lauf lassen. Und dann kriegen wir leider jedes Mal von den Führungskräften wieder wöchentliche Teamboards:

„da, unsere Zahlen sind wieder gesunken“. Das motiviert nicht gerade.“
(29, 171)

Von Seiten der Führungskräfte wurde die inhaltliche Neuausrichtung häufig als Erklärung für den zeitweisen Rückgang bei manchen Zielerreichungsindikatoren gesehen. Als Beispiel sind hier die „erfolgreich besetzten Stellen“ bei gleichzeitiger Neu-Organisation der Arbeitgeberansprache zu nennen. Trotz des vermuteten Zusammenhangs mit der akuten Umstellungsphase wollte man an allen betroffenen Standorten früh gegensteuern. So erfolgten teilweise monatliche Analysen zur Entwicklung dieser Kennzahlen, es wurden „Meilensteine gesetzt und die Kommunikation war sehr, sehr stark von den Führungskräften in die Teams rein“ (49, 68). Eine Führungskraft erläutert in diesem Zusammenhang, man habe die inhaltlichen Neuausrichtungen trotz temporärer Zielverfehlungen beibehalten wollen, da man „konkrete Ziele“ (11, 148) damit verfolge. Man erwarte nämlich gerade durch diese Neuerungen in den betreffenden Zielindikatoren besser zu werden. Trotzdem verfolgte man die Entwicklungen genau, um intensive Ursachenanalyse zu betreiben. Damit wolle man herausfinden, ob die neuen Verfahren an sich ursächlich für die Zielverfehlung waren, oder ob es sich um die Auswirkungen einer Anpassungsphase handelte.

„Dann war die Meinung (...), dass man nicht gleich an die Aktivitäten von Mach es einfach rangeht. Sondern, dass man geschaut hätte, woran liegt es, welche Ursachen gibt es, sind wir auf dem richtigen Weg, müssen wir noch mal nachsteuern.“ (48, 154)

Es herrschte einhellig die Meinung, dass „erste kleinere Erfolge“ einzelner Projekthalte nicht sofort „in ein merkliches Plus an Integrationen“ übersetzt werden könnten (z.B. 54, 75). Daher dürfe man nicht erwarten, dass in der Folge des Projekts „die Integrationsquote durch die Decke gehe“ (63, 92).²⁰ Darüber hinaus werde von den Agenturen für Arbeit ohnehin jedes Jahr im Planungsprozess eine hohe Ambition erwartet. Daher seien diese in Bezug auf Steigerungsmöglichkeiten in Anbetracht der Arbeitsmarktlage häufig bereits „am Limit“ (63, 92).

4.3.2 Der Zusammenhang von Projekthalten und Zielerreichung aus Sicht der Praktiker

Gerade für das zweite Projektjahr bestand bei einigen interviewten Führungskräften der Modellagenturen die Wahrnehmung, dass die Agenturen gegenüber der Zentrale und den Regionaldirektionen stärker als zuvor eine projektbezogene Leistungssteigerung avisieren und nachweisen sollten. So wurden bei der Zielplanung für das zweite Projektjahr zum Teil hohe Steigerungsraten für einzelne Indikatoren vorgesehen (z.B. 49, 137). Dies wurde häufig mit der Erwartung begründet, dass sich die angestoßenen Veränderungen im Laufe des ersten Projektjahres eingespielt haben sollten und im zweiten Projektjahr zu Ergebnisverbesserungen führen müssten

²⁰ Die Integrationsquote gibt den Anteil der Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Bezug auf das gesamte Kundenpotenzial der Agenturen an.

(z.B. 48, 152). In diesem Zusammenhang sind die intensiven Diskussionen zu nennen, die sich auf die generelle Messbarkeit der Auswirkungen der Projektteilnahme, aber auch um die Zurechenbarkeit einzelner Aktivitäten auf die Veränderung einzelner Kennzahlen bezogen. Dieser Punkt war standortübergreifend und durchgehend Gegenstand von Beratungen sowohl auf Ebene der Regionaldirektionen als auch agenturintern. Die Erwartung einer Leistungssteigerung ist allerdings kein Alleinstellungsmerkmal von *Mach es einfach*, sondern wird innerhalb der BA in der Regel mit modellhaften Erprobungen in Verbindung gebracht.

Insgesamt bestand für die Akteure in den teilnehmenden Agenturen die Schwierigkeit, im Rahmen des stark standardisierten Zielsteuerungssystems Indikatoren zu identifizieren, die sich für die Abbildung der lokalen Projektaktivitäten eigneten. Dabei stellte der projekteigene Ansatz, sich stärker auf die Gegebenheiten vor Ort einzustellen und in der Folge beispielsweise Teamstrukturen, Zuständigkeiten, Prozesse und Abläufe umzugestalten, als besondere Schwierigkeit dar. Denn „die neuen Aktionsfelder, die im Rahmen von *Mach es einfach* gewachsen sind, strotzen nur so vor Individualität. Und Controlling bietet ja nur vorgefertigte Templates“ (49, 16). Die Agenturen identifizierten für sich daher häufig übergeordnet das Ziel, durch die Vielzahl an Maßnahmen, für die man sich entschieden hatte, insgesamt mehr Integrationen zu erreichen (z.B. 11, 65). Damit wurde die Entwicklung der Integrationsquote an allen Standorten zu einem wichtigen Erfolgsindikator. Unterhalb dieses hochaggregierten Indikators waren die Akteure bestrebt, Messgrößen zu identifizieren, die auch kleinteiligere Projektaktivitäten abbilden könnten.

Am Beispiel des Sofortzugangs als eine Veränderung, die von allen teilnehmenden Agenturen eingeführt wurde, sollen diese Überlegungen standortübergreifend dargestellt werden. Der Sofortzugang wurde in den Modellagenturen mit dem Ziel verbunden, Prozesse zu beschleunigen (vgl. Abschnitt 5.2), da Arbeitsuchende beim Erstkontakt mit der Agentur ein kurzes Beratungsgespräch erhalten und so der Vermittlungsprozess rascher beginnt. Es bestand einhellig die Überzeugung, dass es sehr schwierig sei „valide darzustellen, wie das im Einzelnen konkret wirkt“ (63, 27). Die Notwendigkeit des Wirkungsnachweises wird dabei vor allem führungsseitig nicht in Frage gestellt, denn man sei in der BA inzwischen so geprägt, man „müsse das an Zahlen sehen. Da muss entweder ein grüner Balken größer oder ein roter Balken kleiner werden“ (63, 27). In den Agenturen wurden daher verschiedene bestehende Messgrößen für eine mögliche Bewertung des Sofortzugangs diskutiert. Die dahinterliegenden vermuteten Mechanismen werden auf die schnellere Identifizierung von Sonderbedarfen bei Arbeitsuchenden im Sofortzugang und die darauf fußende frühzeitige Weiterleitung an Spezialteams (49, 56) sowie auf die insgesamt verkürzte Wartezeit auf Erstgespräche zurückgeführt. Demzufolge könnten Beratungsbedarfe der Arbeitsuchenden schneller aufgegriffen werden, wodurch diese bestenfalls schneller in Arbeit kämen (48, 126). Außerdem würden den Arbeitsuchenden bereits im Sofortzugang erste Stellenvorschläge ausgehändigt und ihre Profile könnten früher für eingehende Stellenangebote herangezogen werden (100, 23).

Zunächst wurde die Eignung gängiger Kennzahlen des Zielsystems diskutiert. Dabei gilt es zu unterscheiden, ob eine Person noch in Arbeit ist und sich vor Eintritt der Arbeitslosigkeit in der Agentur für Arbeit meldet, oder ob die Arbeitslosigkeit zu diesem Zeitpunkt bereits besteht. Bei noch beschäftigten Personen würde ein Abgang während der Arbeitsuchend-Phase in Folge des Sofortzugangs ein Plus in der sogenannten Vermeidungsquote²¹ verursachen und sich bei einer Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auch auf deren Untergröße der Job-to-Job-Integrationen²² auswirken. Diese Messgrößen erwiesen sich aber aus Sicht der Praktiker als zu wenig eindeutig (z.B. 63, 57). Durch die Erstberatung im Sofortzugang könne zwar eine Job-to-Job-Integration gegebenenfalls früher erfolgen, es gelte aber der Grundsatz „ich mach ja nicht mehr, ich bin ja nur schneller“ (63, 57). Durchläuft hingegen eine bereits arbeitslose Person den Sofortzugang und die darauffolgenden Aktivitäten der Vermittlung und Beratung, würde eine Arbeitsaufnahme in die Integrationsquote eingehen und sich in dem Indikator Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit²³ verkürzend niederschlagen (100, 23).

Insgesamt standen die Praktiker bei diesen hoch aggregierten Größen aber vor der Schwierigkeit, die Veränderungen auf einzelne Projektaktivitäten zurückzuführen. Zwar seien die Arbeitsuchenden durch den Sofortzugang früher im Vermittlungsprozess als vorher und würden auch zu einem früheren Zeitpunkt Vermittlungsvorschläge erhalten. Da aber gleichzeitig weitere Veränderungen im Bereich der internen Organisation und der Beratung und Vermittlung umgesetzt wurden (siehe Kapitel 3 und 5), könne man nicht zweifelsfrei sagen, ob einzig durch den Sofortzugang auch mehr Personen in Arbeit gegangen seien, ob man so häufiger Arbeitslosigkeit vermeiden habe oder ob eine Reduzierung der Dauer der faktischen Arbeitslosigkeit tatsächlich alleine darauf zurückzuführen sei.

Zudem wurde mitunter vermutet, dass die Einbindung der Mitarbeiterschaft in die Kreativprozesse deren Motivation steigern, was sich mittelfristig auch in den Ergebnissen widerspiegeln würde, „denn ein motivierter Mitarbeiter ist denke ich leistungsfähiger“ (49, 110). Außerdem wird unterstellt, dass die Mitarbeiter den Willen hätten, die selbst

²¹ Die Vermeidungsquote beschreibt den Anteil der Kunden, die unmittelbar aus bereits mit Wirkung in die Zukunft aufgekündigten Beschäftigungsverhältnissen in eine neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integriert werden konnten, bzw. aus anderen Gründen nicht in Kundenkontakt (d.h. Arbeitslosigkeit und/oder Leistungsbezug und/oder Maßnahmeteilnahme) übergetreten sind.

²² Die Job-to-Job-Integration gibt Auskunft über die Anzahl der Abgänge von Arbeitsuchenden innerhalb des Berichtszeitraumes, die in einer gekündigten oder befristeten Beschäftigung stehen (einschließlich betrieblicher und außerbetrieblicher Berufsausbildung) sowie über deren Verbleib.

²³ Die Dauer der (faktischen) Arbeitslosigkeit gibt die Tage wieder, in denen arbeitslose Leistungsempfänger und Nicht-Leistungsempfänger im Kundenkontakt bei der BA bis zu ihrem Abgang standen. „Faktisch“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass von der gesetzlichen Definition für interne Steuerungs-zwecke abgewichen wird, in dem bspw. Maßnahmeteilnahmen in der Dauerzählung mit berücksichtigt werden. Erst dadurch wird der „faktische Kundenkontakt“ ganzheitlich abgebildet.

entwickelten Veränderungen erfolgreich zu machen, nach dem Motto „jetzt haben wir das auf den Weg gebracht, jetzt müssen wir auch zeigen, dass es was bringt“ (49, 110).

Darüber hinaus seien die Ergebnisse der Agenturen nicht nur von motivationalen Aspekten oder dem beschleunigten Zugang zu Beratung und Vermittlung abhängig, sondern auch von externen Größen, wie der Verfasstheit von Arbeitsmarkt und Konjunktur, oder von Witterungsbedingungen. Die Kausalitäten der Entwicklungen von Indikatoren in Folge des Projekts seien daher schwierig darzustellen, wie das folgende Zitat eines Projektbeteiligten illustriert:

„Und wenn jetzt nächste Woche eine Kälteperiode kommt und wir minus 20 Grad haben, und alle, die draußen arbeiten kurzfristig entlassen werden noch vor dem 13.12. (...) dann sehen unsere Ergebnisse noch mal ganz anders aus. Und dann müssen wir sagen okay, dann ist das Projekt wohl gescheitert, wenn es nur an Ergebnissen festgemacht wird. Dann ist es der Wintereinbruch, der dann darüber entscheidet, ob was gut war oder schlecht (100, 35).

Im Zuge dieser Diskussion sprachen sich Vertreter der Führungsebene der teilnehmenden Agenturen häufig für eine differenzierte Darstellung der Projektaktivitäten aus. Hier wurden auch kleinteiligere Messgrößen aufgegriffen, die in ihrer Komplexität unterhalb des hohen Aggregationsniveaus der oben genannten Kennzahlen liegen. So wurde bezüglich des Sofortzugangs beispielsweise die Verwendung der Größe „Verkürzung der Wartezeit von Arbeitsuchenden auf Erstgespräche“ diskutiert. Eine mögliche Zurechenbarkeit auf den Sofortzugang sollte über das Ausweisen von Zeitreihen plastisch gemacht werden, um so einen Vergleich zwischen der Zeit vor und nach seiner Implementation zu ermöglichen. Die Ergebnisse dieser Auswertungen dienten zumindest agenturintern als Diskussions- und Steuerungsgrundlage. Es wurde allerdings auch in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass Veränderungen dieser Größen auch andere Ursachen als die Aktivitäten im Rahmen des Sofortzugangs haben könnten (s.o.).

Bei anderen Projektinhalten fanden die Agenturen auf einer pragmatischen Ebene mitunter Möglichkeiten, ihre Aktivitäten so abzubilden, dass sie eine Zurechenbarkeit zu dem Projekt plausibel unterstellen konnten. So waren verschiedene Inhalte, die im Rahmen von *Mach es einfach* angestoßen wurden, wie z.B. die Intensivierung von Außendiensten bei Arbeitgebern, Gegenstand von teaminternen Erfassungen mittels Strichlisten (78, 37). Darüber hinaus ist hier zum Beispiel die Abbildung der Entwicklung von eingeworbenen Stellen in einem bestimmten Marktsegment hervorzuheben, auf das sich eine Agentur im Rahmen der Projektaktivitäten festgelegt hatte. Den Zuwachs an Stellen in diesem Segment führte die Agentur im Nachgang nachvollziehbar auf die gesteigerten Aktivitäten in diesem Bereich zurück (97, 116).

Neben den beschriebenen Bemühungen, die Projektaktivitäten in Beziehung zu der Entwicklung von Leistungsindikatoren des Zielsystems zu setzen, suchten die

Modellagenturen nach Möglichkeiten, weitere Erfolgsdimensionen abzubilden. In diesem Zusammenhang waren neben zentral vorgegebenen Mitarbeiter- und Kundenbefragungen auch vor Ort entwickelte, eigene Erhebungen eine wichtige Informationsquelle für die Projektverantwortlichen. Darüber hinaus wird in einer Agentur als weitere mögliche Informationsquelle zu Projektfolgen das hauseigene ‚Kundenreaktionsmanagement‘ genannt (97, 108). Aus diesen Rückmeldungen von Mitarbeiterinnen und Adressaten zogen die Agenturen für sie wichtige Rückschlüsse auf die Akzeptanz des Projekts.

4.4 Wirkungsanalyse von *Mach es einfach*

Unabhängig von den Erwägungen der Projektbeteiligten suchte auch die Begleitforschung nach einer Möglichkeit, Aussagen über die Projektwirkung zu treffen. Die Evaluation von politischen oder administrativen Maßnahmen stellt meist die Frage nach deren Wirkung, wobei sich auch für die Forschung immer „Probleme der Zurechenbarkeit“ (Bogumil/Jann 2009: 179) stellen. Die Bewertung der Wirkung einer Maßnahme hängt daher eng mit der Beurteilung der Zurechenbarkeit der Maßnahmeteilnahme auf die Entwicklung bestimmter Ergebnisgrößen zusammen. Kausale Schlüsse auf der Basis von deskriptiven ex-post Betrachtungen sind vom methodischen Gesichtspunkt häufig mit Unsicherheit behaftet (Zabler 2016: 430). Ziel einer ökonometrischen Wirkungsanalyse ist es daher, die Ergebnisse einer Maßnahme zu quantifizieren und darauf aufbauend einen kausalen Schluss im Sinne von Ursache und Wirkung zu ermöglichen. Dabei wird in der Regel auf individueller Ebene die hypothetische Frage gestellt, wie sich die Ergebnisse der Teilnehmer an Maßnahmen entwickelt hätten, wenn diese nicht daran teilgenommen hätten (kontrafaktische Situation). In der Arbeitsmarktforschung werden z.B. im Rahmen ökonometrischer Matchingverfahren den Teilnehmern an einer Maßnahme statistische Zwillinge in Form einer Kontrollgruppe der Nicht-Teilnehmer (sog. *Controls*) gegenübergestellt. Die Maßnahmeteilnahme selbst stellt in diesem Zusammenhang ein sogenanntes *Treatment* dar, dessen Wirkung durch den Vergleich der Ergebnisse von Teilnehmer und *Control* ermittelt werden soll. Die Voraussetzung für die Anwendung solcher Analysen ist das Vorhandensein von Mikrodaten auf Individualebene.

Im Rahmen der Begleitforschung zu *Mach es einfach* wurden keine Individualdaten auf Kunden- oder Mitarbeitererebene erhoben. Zudem haben die teilnehmenden Agenturen mit Abschluss der Kreativphase jeweils verschiedene Veränderungen zum gleichen Zeitpunkt angestoßen, wobei diese Veränderungen verschiedene Zielgruppen (z.B. Mitarbeiterinnen oder Kunden auf beiden Arbeitsmarktseiten) in unterschiedlichen Themenbereichen adressieren (vgl. Kapitel 3 und 5). Damit ist die Bestimmung eines abgegrenzten ‚*Mach-es-einfach-Treatments*‘, dessen Wirkung man nach Projektende berechnen könnte, nicht möglich.

4.4.1 Die synthetische Vergleichsagentur als Vergleichsmaßstab in der Begleitforschung

Zur Beurteilung der Frage, ob *Mach es einfach* sich auf die geschäftspolitischen Zielgrößen der teilnehmenden Agenturen auswirkt, wird daher zunächst ein geeigneter Vergleichsmaßstab benötigt. Da im Projekt keine Einzeldaten generiert werden, liegt der Vergleichsmaßstab hier auf organisationaler Ebene. Die Teilnahme der drei Agenturen für Arbeit an *Mach es einfach* als Ganzes stellt in diesem Zusammenhang das *Treatment* dar. Auch die hier verfolgte Analysestrategie besteht in dem Vergleich eines *Treatment*-Falls mit nicht betroffenen, ansonsten aber sehr ähnlichen *Control*-Fällen. Um einen möglichst präzisen Vergleich zu schaffen, wurde der Ansatz der synthetischen Vergleichsagenturen gewählt (vgl. Abadie et al. 2010). Dabei wird anstelle eines einzelnen vergleichbaren Falls eine Kombination mehrerer potenzieller Vergleichsfälle ermittelt und dadurch eine dem *Treatment*-Fall möglichst ähnliche kontrafaktische Situation konstruiert.

Die für die Analyse herangezogenen *Controls* sind also keine existierenden Arbeitsagenturen z.B. aus dem Vergleichstyp (siehe Abschnitt 4.2), sondern in einem mathematischen Optimierungsverfahren ermittelte Aggregate von mehreren Agenturen, sogenannte synthetische Vergleichsagenturen. Diese wurden aus gewichteten Anteilen mehrerer Agenturen für Arbeit, die nicht an *Mach es einfach* beteiligt waren, so konstruiert, dass relevante Werte der Merkmale des Vergleichsaggregats denen der untersuchten Agentur vor Beginn des Projekts möglichst ähnlich sind (zum Analyseansatz vgl. Abadie et al. 2010; Zabler 2016). Dafür wurden die Integrationsquoten der Jahre 2012 bis 2014 sowie die Strukturmerkmale der IAB-Vergleichstypisierung (Blien et al. 2004) berücksichtigt, die für das Erreichen des arbeitsmarktpolitischen Integrationsziels als wesentlich gelten. Dahinter steht die Überlegung, dass die Methode der synthetischen Vergleichsagentur nicht nur externe Strukturmerkmale berücksichtigen sollte, sondern mit den Integrationsquoten der drei „Vor-*Treatment*-Jahre“ auch interne Organisationsmerkmale für die Bestimmung des Vergleichsmaßstab heranzieht.

Dieses Verfahren erwies sich aus Sicht der Wirkungsanalyse zur Beantwortung der Forschungsfragen unter den verfügbaren Vergleichsmaßstäben als am besten geeignet. Zu diesen Verfahren gehören z.B. Benchmarks, die sich nur auf die Integrations- oder Strukturvariablen beziehen, der Mittelwert des Vergleichstyps oder der so genannte nächste Agenturnachbar aus der IAB-Vergleichstypisierung.

Tabelle 2
Zusammensetzung synthetische Vergleichsagenturen

Agentur A		Agentur B		Agentur C	
Agenturen	Gewichtung Ähnlichster Mix	Agenturen	Gewichtung Ähnlichster Mix	Agenturen	Gewichtung Ähnlichster Mix
A1	0,253	B1	0,465	C1	0,383
A2	0,246	B2	0,174	C2	0,324
A3	0,203	B3	0,171	C3	0,271
A4	0,137	B4	0,078	C4	0,018
A5	0,088	B5	0,053	C5	0,004
A6	0,047	B6	0,042		
A7	0,025	B7	0,017		
Summe	1,000	Summe	1,000	Summe	1,000

Quelle: Eigene Darstellung; Berechnung von BA Wirkungsanalyse.

Für die drei am Modellprojekt beteiligten Agenturen ergeben sich die folgenden synthetischen Vergleichsagenturen, die in Tabelle 2 als „Ähnlichster Mix“ bezeichnet werden. Das bedeutet, dass diese Berechnung von allen erprobten Varianten diejenigen Kontrollagenturen kombiniert, die der Entwicklung der jeweiligen *Treatment-Agentur* vor dem Beginn des Modellprojekts (im Jahr 2014) am nächsten kommt. Die synthetischen Vergleichsagenturen der Modellagenturen A und B setzen sich also aus sieben, die der Modellagentur C aus fünf Agenturen mit unterschiedlich starken Gewichtungen zusammen.

4.4.2 Differenz-von-Differenzen als Ansatz der Wirkungsmessung

Um in einem nächsten Schritt die Ergebnisse der Projektagenturen mit den Ergebnissen der synthetischen Vergleichsagenturen in Beziehung zu setzen, wird der Differenz-von-Differenzen-Ansatz (DvD-Ansatz) gewählt (vgl. Caliendo/Hujer 2005: 11ff.). Bei diesem Ansatz handelt es sich um ein Längsschnittdesign, das heißt es werden Daten derselben Untersuchungseinheiten zu mehreren Zeitpunkten beobachtet. Der DvD-Ansatz ermöglicht somit einen Vergleich der zeitlichen Veränderungen in den interessierenden Ergebniskennzahlen, es werden also die Veränderungen z.B. der Integrationsquote der teilnehmenden Agenturen vor, während und nach der Projektlaufzeit mit den Veränderungen der Integrationsquote für die synthetischen Agenturen im gleichen Zeitraum verglichen. Mittels des DvD-Ansatzes werden somit in zwei Dimensionen Differenzen gebildet: Die erste Differenz ist die durchschnittliche Veränderung z.B. der Integrationsquote zwischen zwei Beobachtungszeitpunkten, die separat für die teilnehmenden Agenturen und die jeweiligen synthetischen Agenturen berechnet wird. Die zweite Differenz ist der Unterschied zwischen den beiden Diffe-

renzen, die auf der ersten Stufe berechnet wurden. Diese „Differenz von der Differenz“ misst also, wie sich die Veränderung der Ergebnisgröße über die Zeit zwischen den beiden Gruppen unterscheidet. Darüber hinaus wurde zur besseren Einordnung der Ergebnisse ein 90 Prozent-Schwankungsbereich berechnet. Dieser Schwankungsbereich wurde ermittelt, indem zu allen 153 Nicht-*Mach-es-einfach*-Agenturen nach der gleichen Methodik wie oben beschrieben ein synthetisches Vergleichsaggregat gebildet wurde. Danach wurde für jede Kennzahl die DvD für jede einzelne Agentur berechnet und daraufhin ein Schwankungsbereich bestimmt, in dem 90% der Werte aller Nicht-*Mach es einfach*-Agenturen liegen. Damit wurde die Anforderung formuliert, dass die Effekte besonders ausgeprägt und über die reguläre oder projektbezogene Veränderungskulisse anderer Agenturen hinaus sichtbar sein müssen. Die vorliegende Analyse fußt auf konsolidierten Jahresfortschrittswerten (JFW), Datenstand ist Januar 2017.

4.4.3 Ergebnisse der Wirkungsanalyse

In Abschnitt 4.3.2 wurde bereits dargelegt, dass die Praktiker in den teilnehmenden Agenturen vor der Herausforderung standen, die Entwicklungen in den hoch aggregierten Kennzahlen des Zielsteuerungssystems auf die inhaltlichen Veränderungen zurückzuführen. Auch für die Begleitforschung besteht die Schwierigkeit, einzelne inhaltliche Neuerungen konkreten Größen des bestehenden Zielsteuerungssystems zuzurechnen.

Darüber hinaus wurden verschiedene Inhalte von *Mach es einfach* bereits während des Untersuchungszeitraums per zentraler Weisung allen Agenturen zur Umsetzung angeboten. Es ist also nicht auszuschließen, dass auch in Agenturen, die rechnerisch in die synthetischen Vergleichskonstrukte eingegangen sind, bereits einzelne *Mach-es-einfach*-Elemente umgesetzt werden. Somit wäre keine reine Vergleichssituation mehr gegeben. Wenn einzelne Agenturen, die in die Vergleichsaggregate eingegangen sind, im Verlauf des zweiten Projektjahres Elemente von *Mach es einfach* umgesetzt hätten, könnte sich dies rechnerisch in einer Nivellierung der Unterschiede zwischen teilnehmenden Agenturen und Vergleichsagenturen niederschlagen. Da sich dies im Rahmen der verfolgten Evaluationsstrategie aber nicht ermitteln lässt, sind die Analyseergebnisse als Anhaltspunkte einer agenturübergreifenden Ergebnisbetrachtung zu werten, die sich allenfalls als gemeinsame Trends darstellen lassen.

In Tabelle 3 werden die Ergebnisse der DvD-Analysen abgebildet. Dabei ist zu beachten, dass Werte mit positivem Vorzeichen für die teilnehmenden Agenturen eine im Vergleich mit der synthetischen Agentur positivere Entwicklung bedeuten, auch bei der Dauer der Arbeitslosigkeit. Diejenigen Werte der teilnehmenden Agenturen, die außerhalb des 90 Prozent-Schwankungsbereichs liegen, sind in der Ergebnisdarstellung dunkel und fett hervorgehoben.

Tabelle 3
Vergleichsbetrachtung *Mach-es-einfach*-Modellagenturen

Differenz von Differenzen (auf Basis von Jahresfortschrittswerten)

Berichtsmonat Januar 2017

Kennzahl (Zeitraum: Jan – Dez 2016)	Agentur A		Agentur B		Agentur C		90%-Schwan- kungsbereich DvD
	Ist	DvD	Ist	DvD	Ist	DvD	
Integrationsquote SGB III	40,3	-2,8	45,5	-1,9	45,5	0,2	[-2,5; +2,5]
Dauer der Arbeitslosig- keit LE/NLE (in Tagen)	125,3	1,5	109,5	-0,3	163,7	-8,0	[-8,0; +8,0]
Dauer der Arbeits- losigkeit LE (in Tagen)	158,5	-1,0	134,5	-2,9	154,4	2,9	[-7,2; +7,2]
Anteil nachhaltiger Integrationen (6 Monate)	70,1	-0,1	70,1	0,6	74,2	1,9	[-2,2; +2,2]
Kumulierte Beschäfti- gungsdauer (in Tagen)	164,2	0,3	164,6	0,8	167,1	0,4	[-1,5; +1,5]
Vermeidungsquote Alo SGB III	32,0	1,7	29,1	-2,5	27,0	0,7	[-2,5; +2,5]
Erfolgreich besetzte Stellen relativ zu 2014	87,0	-16,6	84,5	-16,3	84,2	-8,5	[-19,6; +19,6]
Kundenzufriedenheits- index gesamt*	2,1	0,00	2,1	0,01	2,0	0,00	[-0,1; +0,1]

* Da die Definition der Kennzahl ab 2015 geändert wurde und deswegen die Voraussetzungen der DvD-Methode nicht gegeben sind, werden hier nur die Differenzen der Modellagenturen zu den Vergleichskonstrukten abgebildet.

Quelle: Eigene Darstellung; Berechnung BA Wirkungsanalyse.

Lesehinweis: Die Integrationsquote in Agentur A hat sich um 2,8 Prozentpunkte ungünstiger entwickelt als in ihrer synthetischen Vergleichsagentur. Zudem liegt der Wert außerhalb des 90%-Schwankungsintervalls und hat damit eine auffällige Größe. Die Dauer der Arbeitslosigkeit von Leistungsempfängern (LE) und Nichtleistungsempfängern (NLE) in Agentur A hat sich um 1,5 Tage günstiger entwickelt als in der synthetischen Vergleichsagentur. Dieser Wert liegt innerhalb des 90 Prozent-Schwankungsintervalls und ist daher weniger auffällig.

Zunächst fällt auf, dass die meisten Werte innerhalb des 90-Prozent-Schwankungsintervalls liegen. Betrachtet man aber auch diese Ergebnisse als Indizien für eine Entwicklung der teilnehmenden Agenturen stellt man fest, dass hauptsächlich kleine Divergenzen zwischen den Modellagenturen und den jeweiligen synthetischen Vergleichsagenturen auftreten. Es handelt sich überwiegend um schwache Abweichungen innerhalb des 90-Prozent-Schwankungsintervalls. Damit wird in erster Linie deutlich, dass die Modellagenturen trotz der weitreichenden Veränderungen, die sie im Zuge der Projektteilnahme unter großem Aufwand entwickelten und implementierten, bei der Mehrzahl der abgebildeten Indikatoren keine deutlichen Verschlechterungen

verzeichnen. Vielmehr gibt es Ausschläge, die im Vergleich zu den synthetischen Vergleichsagenturen auf leichte Verbesserungen hinweisen, ebenso wie auf geringe Verschlechterungen.

Betrachtet man die Entwicklung einzelner Kennzahlen, zeigen sich agenturübergreifend gemeinsame Trends. So bleibt z.B. die Integrationsquote in Agentur C knapp stabil, während sie in den beiden anderen Agenturen im Vergleich zu den jeweiligen synthetischen Agenturen leicht abgenommen hat. Bei allen drei Agenturen findet man zudem negative Abweichungen bei den erfolgreich besetzten Stellen. Dagegen weisen die Modellagenturen annähernd gleich gute bis bessere Werte bei den nachhaltigen Integrationen²⁴ sowie bei den kumulierten Beschäftigungsdauern²⁵ auf.

In Bezug auf die Projektinhalte lässt sich dieser Trend gegebenenfalls als Ergebnis veränderter Prozesse der Stellenbesetzung in Folge modifizierter Zusammenarbeit von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Fachkräften interpretieren sowie als Ausdruck der Umsteuerung von standardisierten Vorgehensweisen hin zu stärker individualisierten Ansätzen der Beratung und Vermittlung (vgl. Kapitel 5.3 und 5.4). Hier steht weniger eine schnelle Vermittlung von ‚marktnahen‘ Arbeitsuchenden im Vordergrund, sondern es wird vermehrt auf die Bedarfe von Personen eingegangen, die für eine Arbeitsaufnahme stärkere Unterstützung seitens der Arbeitsagentur benötigen. Insofern kann ein leichtes Absinken der Integrationsquote auf eine gewünschte qualitative Veränderung in der Beratung und Vermittlung hindeuten. Dieses Ergebnis kann ein Hinweis auf einen möglichen Zielkonflikt zwischen einer Verbesserung der Ergebnisse auf einzelnen Zielindikatoren und der qualitativen Veränderung von agenturinternen Prozessen sein.

Die Agenturführungen interpretieren die Analyseergebnisse teilweise im Zusammenhang mit konkreten lokalen Projektinhalten. Als Beispiel einer agenturseitigen inhaltlichen Ergebnis-Plausibilisierung kann die Interpretation der Veränderung von nachhaltigen Integrationen in Agentur C dargestellt werden, die als Trend für alle drei Agenturen feststellbar ist (s.o.). Der Anteil ist in Agentur C um 1,9 Prozentpunkte stärker gestiegen, als dies bei der synthetischen Vergleichsagentur der Fall war. Die Agentur begründet diese Entwicklung mit der Veränderung im Bereich der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Beratung und Vermittlung. Dadurch könne die Passung einer Stelle und einer arbeitssuchenden Person besser beurteilt werden, was zu nachhaltigeren Integrationen als vor der Teilnahme an *Mach es einfach* führe. Eine so klare Zuordnung des Projekts zu der Entwicklung einzelner Zielgrößen ergibt sich

²⁴ Der Anteil nachhaltiger Integrationen gibt an, in welcher Größenordnung Kundenabgänge in Beschäftigung auch noch sechs Monate später in einer sozialversicherungspflichtigen, nicht geringfügigen Beschäftigung stehen.

²⁵ Die kumulierte Beschäftigungsdauer weist die durchschnittlich angefallene Zeit in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung innerhalb von 6 Monaten für jeden zu berücksichtigenden Abgang nach Beendigung des Kundenkontaktes ohne Beschäftigungsbegleitende Leistungen (BBL) aus.

aus Sicht von Agentur A nur bei der Verkürzung der Dauer der Arbeitslosigkeit. Diese ist hier um 1,5 Tage stärker zurückgegangen als bei der synthetischen Vergleichsagentur im gleichen Zeitraum, was die Geschäftsführung auf die Implementation eines Sofortzugangs zurückführt.

An allen Standorten fällt die negative Entwicklung der Kennzahl erfolgreich besetzte Stellen (ebS) auf. Auch diese Entwicklung wird durch die Modellagenturen teilweise inhaltlich begründet: Dort wo die Zusammenarbeit von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlern oder die Arbeitsweise des Arbeitgeber-Service (AG-S) stark verändert wurde, habe man bei diesem Indikator im Vergleich zu den synthetischen Agenturen etwas schwächer abgeschnitten: die neuen Strukturen und Prozesse mussten sich erst einspielen²⁶. Auch hier zeigt sich wieder die Schwierigkeit bei der eindeutigen Zuordnung von Projektaktivitäten zu einzelnen Kennzahlen. Umstände, von denen man annimmt, dass sie in der Umstellungsphase negativ auf eine Größe wirken (ebS), können andererseits positiv in Hinblick auf die Entwicklung einer anderen Kennzahl interpretiert werden (nachhaltige Integrationen).

Die im Projekt entwickelten Neuerungen waren Gegenstand von andauernden Nacharbeiten und Feinjustierungen, die das zweite Projektjahr prägten und teilweise weiter andauern werden. Zur Einordnung der hier dargestellten Ergebnisse ist daher anzumerken, dass eine Wirkungsbetrachtung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stets nachlaufend ist und auch sein muss. Aus diesem Grund ist ein gewisser zeitlicher Abstand zum Ende des *Treatments* notwendig, um Wirkungen valide festzustellen. Daher empfiehlt es sich die Analyse zu einem späteren Zeitpunkt nochmals zu wiederholen.

4.5 Fazit

Die Notwendigkeit eines Wirkungsnachweises der Teilnahme an *Mach es einfach* im Sinne quantitativer Ergebnisse beschäftigte die teilnehmenden Agenturen ebenso wie die Begleitforschung. Dabei standen Praktiker und Evaluatoren vor dem gleichen Problem, eindeutige Indikatoren für Auswirkungen von einzelnen Projektaktivitäten zu identifizieren. In den Agenturen wurde diesbezüglich die Eignung verschiedener gängiger Kennzahlen des Zielerreichungssystems diskutiert, vereinzelt wurden Veränderungen dieser Indikatoren auch mit konkreten Inhalten des Projekts in Verbindung gebracht. Eine eindeutige Zurechenbarkeit einzelner Projektaktivitäten auf die Veränderung von Kennzahlen war allerdings selten gegeben. Daher behelfen sich die Agenturen z.B. mit der Verwendung von weniger hoch aggregierten Indikatoren, mit der Dokumentation von Projektaktivitäten mittels Strichlisten und mit Befragungen von Mitarbeiterinnen und Adressaten, um so eine Beurteilungsgrundlage für mögliche

²⁶ Darüber hinaus wird das Referenzjahr 2014 einhellig als besonders erfolgreiches Jahr für die Agenturen beschrieben. Daher habe man es insbesondere in Bezug auf die ebS mit einer unverhältnismäßig guten Ausgangslage als Vergleichsmaßstab zu tun, die der Situation zum Projektende gegenübergestellt werde.

Auswirkungen von *Mach es einfach* auf ihre Agentur zu erhalten. Zudem wurden mitunter motivationale Effekte der Mitarbeiterbeteiligung an den Kreativprozessen vermutet, die sich mittelfristig auch in den Ergebnissen widerspiegeln könnten.

Die Begleitforschung stand vor der Schwierigkeit, dass aufgrund der Gleichzeitigkeit der Implementation, der inhaltlichen Vielfalt der Projektaktivitäten, die darüber hinaus unterschiedliche Personenkreise adressierten (z.B. Mitarbeiter oder Kunden auf beiden Arbeitsmarktseiten) und der vermuteten Auswirkungen motivationaler Aspekte auf Mitarbeiterebene (s.o.), die Bestimmung eines abgegrenzten ‚*Mach-es-einfach-Treatments*‘ nicht möglich war. So können keine Auswirkungen einzelner Projekteinhalte auf die Veränderung verschiedener Kennzahlen valide bestimmt werden. Daher wurde die Teilnahme der Agenturen an *Mach es einfach* in als Ganzes eine wirkungsanalytische Studie integriert.

Als Vergleichsmaßstab auf organisationaler Ebene wurden synthetische Vergleichsagenturen gebildet. Um die Ergebnisse der Projektagenturen mit den Ergebnissen der synthetischen Vergleichsagenturen in Beziehung zu setzen, wurde ein Differenz-von-Differenzen-Ansatz gewählt. Darüber hinaus wurde zur besseren Einordnung der Effektgrößen ein 90 Prozent-Schwankungsbereich berechnet.

Es zeigte sich, dass die meisten Ergebnisse der Projektagenturen innerhalb des Schwankungsbereichs lagen, also unauffällig waren. Die Modellagenturen verzeichnen bei der Mehrzahl der abgebildeten Indikatoren im Vergleich zu den synthetischen Agenturen keine deutlichen Verschlechterungen oder Verbesserungen. Betrachtet man die Entwicklung einzelner Kennzahlen agenturübergreifend, zeigen sich gemeinsame Trends. So kann die leichte Abnahme der Integrationsquoten gegebenenfalls als Ausdruck der Umsteuerung von standardisierten Vorgehensweisen hin zu stärker individualisierten Ansätzen der Vermittlung und Beratung gedeutet werden. Hier kann ein Zielkonflikt zwischen quantitativer Zielerreichung und qualitativen Veränderungen im Bereich der Beratung und Vermittlung bestehen. Der Rückgang der erfolgreich besetzten Stellen könnte mit den Veränderungen in der arbeitgeberorientierten Beratung zusammenhängen. Eine stärkere Ausrichtung an nachhaltigen Beschäftigungsaufnahmen sowie die Notwendigkeit des Aufbaus neuer Arbeitsroutinen sind dabei wichtige Faktoren. Darüber hinaus kann die positive Entwicklung der Indikatoren nachhaltige Beschäftigung und kumulierte Beschäftigungsdauer auf eine stärkere Nachhaltigkeit von Beschäftigungsverhältnissen hindeuten, die sich eventuell auf veränderte Stellenbesetzungsprozesse zurückführen lässt.

Die Modellagenturen interpretieren die Analyseergebnisse teilweise als Auswirkung einzelner Projekteinhalte. Die Begleitforschung versteht die Notwendigkeit des Nachweises von quantitativen Auswirkungen des Projekts für die Praktiker und kann den lokalen Interpretationen der Analyseergebnisse auch eine gewisse Plausibilität zuerkennen. Seitens der Begleitforschung wird allerdings keine Ergebnisdeutung auf Agenturebene vorgenommen. Dies ergibt sich einerseits aus den dargestellten

Schwierigkeiten der eindeutigen Zuordnung von Projekthinhalten zu einzelnen Kennzahlen. Andererseits schränkt die frühzeitige Öffnung verschiedener *Mach-es-einfach*-Elemente für alle Agenturen die Aussagekraft der Analysen ein. Hätten Agenturen, die in die Vergleichsaggregate eingegangen sind, vereinzelt *Mach-es-einfach*-Elemente umgesetzt, könnte sich dies rechnerisch in einer Nivellierung der Unterschiede zwischen teilnehmenden Agenturen und Vergleichsagenturen niederschlagen. Aus diesen Gründen sind die Resultate der Wirkungsanalyse aus Sicht der Begleitforschung allenfalls als übergreifende Ergebnistrends zu werten. Darüber hinaus wird empfohlen die Analyse zu einem späteren Zeitpunkt zu wiederholen, da einzelne lokale Neuerungen nach wie vor Gegenstand von Veränderungen sind. Außerdem zeigte sich, dass Veränderungsprozesse Zeit brauchen und sich daher gegebenenfalls erst nach einer gewissen Frist in Kennzahlen niederschlagen.

Aus der Rekonstruktion der Auswirkungen der Erfolgserwartung auf Mitarbeiterebene geht hervor, dass Innovationspotenziale der Mitarbeiterschaft beschränkt werden können, wenn daran Leistungserwartungen im Sinne einer gesteigerten Zielerreichung geknüpft werden. Im folgenden Kapitel wird nun über die zahlengestützte Analyse hinausgegangen und als weiterer Schwerpunkt der Begleitforschung die konkrete Veränderung von Aspekten der Vermittlung und Beratung dargestellt. Im Rahmen dieser Analyseperspektive werden anhand von drei Themenfeldern, die im Zuge des Projekts von allen teilnehmenden Agenturen gleichermaßen bearbeitet wurden, die jeweiligen Auswirkungen auf die Arbeitsweise der betroffenen Fach- und Führungskräfte und auf deren Interaktion mit ihren Adressaten untersucht.

5 Vermittlung und Beratung in *Mach es einfach*

5.1 Einführung

Eine der Analyseperspektiven der Begleitforschung bestand darin zu untersuchen, wie Vermittlung und Beratung unter den spezifischen Rahmenbedingungen des Projekts ‚funktionieren‘. Anhand einiger zentraler Veränderungen, welche die Modellaagenturen im Projektzusammenhang umsetzten, wird in diesem Kapitel der Frage nachgegangen, wie sich im Rahmen von *Mach es einfach* die konkrete Arbeit mit Arbeitsuchenden und Arbeitgebern verändert.

Ein Schwerpunkt der Analyse liegt auf der Perspektive von Vermittlungsfachkräften, die in ihrer Interaktion mit Bürgerinnen und Bürgern Vermittlung und Beratung als Elemente von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik umsetzen. Indem sie Regeln und Standards in praktisches Handeln transformieren, prägen sie das ‚Gesicht‘ der Arbeitsverwaltung in der Öffentlichkeit. Aus dieser *street-level*-Perspektive (Lipsky 2010) (vgl. Abschnitt 1.1) richtet sich die Aufmerksamkeit darauf, wie Reformen in den Routinen und Praktiken innerhalb der Organisation umgesetzt werden und wie sie sich auf die Interaktion mit den Adressatinnen und Adressaten der entsprechenden Dienstleistungen auswirken. Das Projekt *Mach es einfach* basiert auf der Vorstellung, dass zumindest einige der seit den Hartz-Reformen implementierten Veränderungen nicht oder

nicht mehr funktional sind. Selbstkritisch wurde im Projektzusammenhang thematisiert, dass die Regelungsdichte zu hoch sei und dass „bürokratischer Ballast“ entstanden sei.

Das im Zuge der Neuorganisation der Arbeitsvermittlung implementierte KuZ war eine wesentliche Veränderung in der Organisation der Arbeitsagenturen. Es stellte die Betreuung der Arbeitnehmer- wie auch der Arbeitgeberseite auf eine neue Basis. Das KuZ wurde als einheitliche Organisationsstruktur bis Ende 2005 in allen Agenturen eingeführt. Im Bereich der arbeitnehmerorientierten Vermittlung setzt das KuZ-Konzept auf eine Steuerung des Kundenstroms durch geregelte Zugangswege über vorgeschaltete Einheiten (Empfang und Eingangszone, Service Center im telefonischen Kontakt), die eine Filterfunktion wahrnehmen, sowie auf eine terminierte Beratung.

Eine der wichtigsten Veränderungen der Einführung einer einheitlichen Organisationsstruktur bestand darin, dass Arbeitgeber und Arbeitsuchende in den Arbeitsagenturen von verschiedenen Personen betreut wurden. Dies führte 2007 zur Einführung des AG-S und damit der Ansiedlung der Betreuung von Arbeitgebern und Arbeitsuchenden in unterschiedlichen Teams.

Im Zuge der Bewältigung der hohen Arbeitslosigkeit Mitte der 2000er Jahre fand ein Wandel zu einer höheren Standardisierung in der Praxis der Arbeitsvermittlung statt (Hielscher/Ochs 2009; Ochs/Schütz 2005). Dies betrifft Vorgaben zur Häufigkeit von Kundenkontakten ebenso wie den Ablauf und die Inhalte von Beratungsgesprächen oder Zugänge in Maßnahmen je nach im System eingetragenen Konstellationen von Fähigkeiten und Handlungsbedarfen (so genannten „Profillagen“). In diesem Zusammenhang wurde kritisiert, dass Beratung und Vermittlung zu wenig auf die individuellen Bedürfnisse der Adressatinnen und Adressaten eingehe und diese zu wenig Möglichkeiten erhielten, eigene Vorstellungen in den Prozess einzubringen (vgl. u.a. Schütz et al. 2011).

Die im Folgenden präsentierten Fallbeispiele zeigen, dass alle drei Agenturen Maßnahmen ergriffen haben, die sich auf diese ‚großen‘ Veränderungsprozesse beziehen: Alle Modellagenturen passten die Zugangsmöglichkeiten zu Vermittlungsfachkräften an, indem sie einen – unterschiedlich ausgestalteten – „Sofortzugang“ einrichteten (vgl. Abschnitt 5.2). Alle Agenturen veränderten die Arbeitsteilung zwischen der Betreuung von Arbeitsuchenden und Arbeitgebern, bis hin zur Re-Integration beider Funktionen in die Person der Vermittlungsfachkraft (vgl. Abschnitt 5.3). Und in allen beteiligten Agenturen fanden sich Tendenzen, die Beratung der Arbeitsuchenden stärker zu individualisieren (vgl. Abschnitt 5.4), obwohl nach wie vor durch das IT-Fachverfahren VerBIS und 4PM der Bundesagentur ein stärker standardisiertes Vorgehen nahegelegt wird.

5.2 Zugang zu Vermittlungs- und Beratungsleistungen

In welcher Weise Arbeitsuchenden Zugang zu Vermittlung und Beratung gewährt wird, ist ein wesentliches Element der Organisation von Dienstleistungsprozessen in

der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Das Prinzip der Terminvergabe wurde in der Hartz-Evaluation als eine der „wesentlichen Prozessverbesserungen“ (WZB/infas 2006: 26f.) bezeichnet. Es habe zu einer Entspannung der Verhältnisse im Kundenverkehr geführt und Vermittler vom zuvor häufig zitierten „Druck der Flure“ (Mosley et al. 2003: 117f.) entlastet. Für die Adressaten der Dienstleistungen entfielen Wartezeiten, was Arbeitsuchende in späteren Studien positiv bewerteten (Henke 2014: 239). Gleichzeitig wurde allerdings die Erreichbarkeit eingeschränkt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass die telefonische Bearbeitung von Anliegen häufig nicht den Wünschen und Bedürfnissen der Adressaten entspricht (ebd.).

Im Projektzusammenhang modifizierten alle Modellagenturen den Zugang zu Vermittlungs- und Beratungsleistungen dahingehend, dass sie Kurzberatungen für Arbeitsuchende auch ohne Terminvergabe anboten. Im Folgenden werden wesentliche Charakteristika dieses sogenannten Sofortzugangs dargestellt und Implikationen für die Ausgestaltung von Beratung und Vermittlung skizziert.

5.2.1 Der Sofortzugang in *Mach es einfach*

Ansätze, Beratungs- und Vermittlungsleistungen ohne vorherige Terminvergabe bereitzustellen, existieren in Arbeitsagenturen seit einigen Jahren (sogenannte „Präsenzvermittlung“). Auch die untersuchten Modellagenturen hatten vor Projektbeginn in begrenztem Umfang Möglichkeiten eines unmittelbaren Beratungsgesprächs beim Erstkontakt mit der Agentur eingerichtet. Interviewpartner verwiesen jedoch in der Begleitforschung darauf, dass diese Vorläufermodelle in ihrem Anspruch und in ihrer Reichweite deutlich begrenzter waren als die im Projektzusammenhang implementierten Neuerungen. Insofern stellt der im Rahmen von *Mach es einfach* auf lokaler Ebene eingeführte Sofortzugang ein neues Element der Organisation des Dienstleistungsprozesses dar. Die in den Modellagenturen implementierten Ansätze weisen zwar gemeinsame Merkmale auf, variieren aber in Zielsetzung und Umsetzungspraxis. Der Begriff „Sofortzugang“ ist somit als übergeordnetes Konzept zu verstehen. Für die folgende Analyse wird er als regelmäßiges Angebot eines unmittelbaren Zugangs zu Vermittlungs- und Beratungsleistungen beim Erstkontakt mit der Agentur charakterisiert. Dieses Angebot wird durch die Vorhaltung dafür vorgesehener Vermittlungskapazitäten gesichert.

In der Praxis bedeutet dies, dass einige Vermittlungsfachkräfte bestimmte Zeitfenster während der Öffnungszeiten der Agentur nicht durch Termine belegen, sondern für eine ‚spontane‘ Beratung freihalten. Die Beschäftigten der Eingangszone können Personen, die sich arbeitsuchend oder arbeitslos melden, unmittelbar an diese Vermittlungsfachkräfte verweisen. Die Sofortzugangs-Fachkräfte führen im Anschluss an die Arbeitsuchend- bzw. Arbeitslosmeldung eine Erstberatung durch, die üblicherweise kürzer ist als der für ein Erstberatungsgespräch veranschlagte Zeitrahmen. Die hier beschriebene Neuerung bezieht sich damit überwiegend auf Veränderungen, die in den Hauptagenturen der untersuchten Agenturbezirke vorgenommen wurden. Entschieden sich kleinere Geschäftsstellen für einen Sofortzugang, verzichteten sie häu-

fig auf die Vorhaltung von Personalressourcen für Beratungsgespräche ohne Terminvergabe. Stattdessen leiteten Beschäftigte der Eingangszone persönlich vorschreibende Arbeitsuchende direkt an Vermittlungsfachkräfte weiter, die zu diesem Zeitpunkt über zeitliche Ressourcen verfügten, etwa aufgrund von Terminausfällen.

Innerhalb dieses gemeinsamen Rahmens setzten die entwickelten Ansätze des Sofortzugangs je eigene Schwerpunkte, die vor dem Hintergrund des lokalen Arbeitsmarkts sowie der spezifischen Struktur der Aufgabenwahrnehmung in der Agentur (z.B. Existenz von Spezialteams für bestimmte Gruppen von Arbeitsuchenden) entwickelt wurden. Die unterschiedlichen Ausgestaltungen und die Aushandlungs- und Anpassungsprozesse, die deren Implementation begleiteten, verweisen auf die zentralen Parameter des Sofortzugangs. Dies sind (1) die Definition des Adressatenkreises, (2) die personelle Umsetzung, (3) Struktur und Inhalt der Beratungsgespräche und (4) die Verzahnung des Sofortzugangs mit der ‚Regelvermittlung‘, das heißt die Beantwortung der Frage, wie der Vermittlungsprozess im Anschluss an den Sofortzugang fortgeführt wird.

Die Adressaten des Sofortzugangs

Die *Mach-es-einfach*-Agenturen richteten das Angebot sofortiger Beratungsgespräche beim Erstkontakt mit der Agentur sowohl an Erwerbslose als auch an Personen, die von Erwerbslosigkeit bedroht sind. Es erfasste prinzipiell sowohl Personen mit guten als auch Personen mit weniger guten Integrationsaussichten. „Die sind hier, und dann sollen sie auch ein Vermittlungsgespräch bekommen. Wenn auch nur in abgepeckter Version“ (20, 169) – so charakterisierte eine Führungskraft den Grundgedanken. Dass Arbeitsuchende beim Erstkontakt mit der Agentur eine Beratung erhalten, stellen Führungs- und Fachkräfte der Modellagenturen als eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität dar. Arbeitsuchende reagierten nach Einschätzung der Agenturen durchaus positiv auf dieses Angebot und zeigten sich teilweise angenehm überrascht (68, 35).

Alle Modellagenturen konzipierten den Sofortzugang als umfassendes Angebot. Er sollte für große Gruppen von Arbeitsuchenden den regulären Zugang zu Vermittlung und Beratung darstellen. Dennoch nahmen alle Agenturen eine Begrenzung des Adressatenkreises vor. Als „prinzipiell vermittelbar“ (42, 25) beschrieb eine Vermittlungsfachkraft den Personenkreis, an den sich das Instrument des Sofortzugangs richtet. Personen, deren aktuelle Lebenssituation eine Arbeitsvermittlung als wenig sinnvoll erscheinen lässt, würden hingegen nach Ansicht von Fach- und Führungskräften wenig von einer allgemeinen Kurzberatung profitieren. Handlungsleitend war dabei ein durch die Praxis definiertes Verständnis von Vermittelbarkeit.²⁷ Dieses schloss nicht nur Personen mit schwerwiegenden gesundheitlichen Einschränkungen

²⁷ Aus gesetzlicher Perspektive steht den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung, wer eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden wöchentlich umfassende zumutbare Beschäftigung unter den üblichen Bedingungen des für sie oder ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarktes ausüben kann und darf (§ 138 (5) SGB III).

aus. Auch Personen, deren Arbeitslosigkeit voraussichtlich innerhalb eines absehbaren Zeitraums endet, etwa aufgrund einer Wieder- oder Anschlussbeschäftigung oder der Aufnahme einer beruflichen Ausbildung bzw. eines Studiums, wurden meist nicht in den Adressatenkreis aufgenommen. Vermittlungsfachkräfte sehen häufig wenig Möglichkeiten, diese Personen in der Praxis sinnvoll bei der Aufnahme einer Zwischenbeschäftigung zu unterstützen. Allerdings hing diese Einschätzung maßgeblich von den lokalen Rahmenbedingungen ab. Bestanden etwa saisonale Beschäftigungsmöglichkeiten im Agenturbezirk, konnte es für eine Agentur sinnvoll sein, den Adressatenkreis zu bestimmten Zeiten zu erweitern. Zusätzlich nahmen die Agenturen Begrenzungen des Adressatenkreises vor, indem sie beispielsweise Akademiker oder Personen ohne Berufsabschluss von der sofortigen Beratung ausnahmen, wenn für diese Gruppen Spezialteams bestanden.

Teilweise erweiterten die *Mach-es-einfach*-Agenturen den Einsatz des Sofortzugangs, wenn die vorgesehenen Abläufe als starr und wenig dienstleistungsorientiert erachtet wurden. Der Sofortzugang wurde beispielsweise für Arbeitsuchende mit zeitkritischen Anliegen genutzt, die nicht in der Eingangszone bearbeitet werden konnten (z.B. 64, 33). Eine Modellagentur richtete das Angebot eines unmittelbaren Beratungsgesprächs darüber hinaus an Personen, die sich mit einer Frage oder einem Beratungsanliegen an die Agentur wenden, ohne unmittelbar von Erwerbslosigkeit bedroht zu sein. In diesen Fällen verzichtete die Eingangszone auf die Erfassung eines Datensatzes und die Vergabe eines Termins und leitete die sogenannten „Ratsuchenden“ direkt zu den Fachkräften des Sofortzugangs weiter.

Umsetzung durch Eingangszone und Vermittlungsbereich

In den untersuchten Agenturen führten meist zwei bis vier Vermittlungsfachkräfte die Sofortzugangsgespräche während der regulären Öffnungszeiten der Agentur durch. Meist übernahmen arbeitnehmerorientierte Vermittlungsfachkräfte verschiedener Teams rotierend die Sofortzugangsgespräche. Eine Modellagentur setzte zusätzlich Vermittlungsfachkräfte dauerhaft im Sofortzugang ein. In einer Agentur wurden zu Beginn auch arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkräfte in die Durchführung des Sofortzugangs eingebunden. Mittelfristig setzte sich hier jedoch ein eigenes Beratungsformat des AG-S durch, das sich an spezielle Berufsgruppen richtete. Arbeitsuchende konnten dann direkt aus dem Sofortzugang heraus zur weiteren Beratung an arbeitgeberorientierte Fachkräfte verwiesen werden (41, 57-65).

Da Vermittlungsfachkräfte während der Betreuung des Sofortzugangs keine Termine vergeben können, bindet der Sofortzugang Ressourcen und engt die individuellen zeitlichen Spielräume für die terminierte Beratung ein. Ein zentrales Thema in der Aufbauphase war aus diesem Grund eine möglichst gut auf die jeweilige Nachfrage zugeschnittene Bereitstellung von Vermittlungskapazitäten für Beratungsgespräche ohne Terminvergabe. Die Frage, wie viele Personen zu welchen Zeiten den Sofortzugang besetzen, wurde daher in der Einführungsphase immer wieder thematisiert (z.B. 31, 118). Ein Forum für einen Erfahrungsaustausch boten Workshop oder soge-

nannte Review-Termine, die teilweise unmittelbar mit der Einführung angesetzt wurden. Dabei habe man, so eine Führungskraft, die Ausgestaltung „sukzessive weiterentwickelt“ (97, 48). So entschied sich beispielsweise eine Agentur auf Basis der ersten Erfahrungen dafür, in Zeiten mit hoher Nachfrage (Monatsanfang, Monatsende, Wochenanfang) mehr Vermittlungsfachkräfte einzusetzen als zu anderen Zeiträumen.

Neben einer teamübergreifenden Koordination von Vermittlungsfachkräften erfordert das neue Dienstleistungselement der Beratung ohne Terminvergabe eine Zusammenarbeit zwischen Eingangszone und Vermittlungsbereich, die sich von der etablierten Praxis und eingeübten Routinen unterscheidet. Tendenziell nehmen mit dem Sofortzugang Interaktionen zwischen diesen in der Organisationshierarchie unterschiedlich verorteten Bereichen zu. Etablierte Grenzziehungen werden überschritten, wenn sich Vermittlungsfachkräfte im Zusammenhang mit dem Sofortzugang „runter“ in die Eingangszone begeben (z.B. 42, 23; 51, 40; 83, 499). Aushandlungsprozesse zu Aspekten der praktischen Durchführung verweisen auf unterschiedliche Perspektiven und ein Konfliktpotenzial, das es durch eine Moderation des Veränderungsprozesses auszubalancieren galt. So steht hinter der Frage, welche Räume für die Beratungsgespräche genutzt werden und wie die Weiterleitung von Arbeitsuchenden von der Eingangszone zu Beratungsgesprächen geschieht, die grundsätzliche Entscheidung, wie zusätzlich anfallende Aufgaben zwischen Eingangszone und Vermittlungsbereich verteilt werden.

Mitarbeiter der Eingangszone übernehmen in der Durchführung des Sofortzugangs die Auswahl der Adressaten. Im Organisationsmodell der Arbeitsagenturen kommt der Eingangszone generell eine Filterfunktion zu. Beschäftigte der Eingangszone nehmen Anliegen Arbeitsuchender entgegen, bearbeiten administrative Standardanfragen selbst und leiten Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Leistungs- oder Vermittlungsabteilungen fallen, an diese weiter. Diese Filterfunktion der Eingangszone erhält durch die Auswahl der Adressaten des Sofortzugangs eine zusätzliche Dimension. Konkrete Ein- und Ausschlusskriterien dienten den Beschäftigten der Eingangszone in den Modellagenturen als Handlungsorientierung. Wiederkehrende Diskussionen darüber, ob die Eingangszone die ‚richtigen‘ Personen weiterleite (z.B. 74; 83, 34ff.; 83, 396ff.), verdeutlichen die Schwierigkeiten, ein gemeinsames Verständnis herzustellen. Stets schwang dabei auch die grundsätzliche Frage mit, inwiefern die Beschäftigten der Eingangszone diese erweiterte Filterfunktion leisten können. Nach Ansicht von Vermittlungsfachkräften stellte sich häufig erst im Sofortzugangsgespräch heraus, dass die Adressaten andere Probleme hätten als „wir vermitteln sie mal“ (25, 153) – etwa bei einer Kündigung nach langer Betriebszugehörigkeit oder bei Insolvenzen (80, 50). Auch ein erweiterter Beratungsbedarf sei für die Eingangszone schwer zu erkennen. Dies „kristallisiert sich dann eher während des Gesprächs im Sofortzugang raus“ (43, 59), wie eine Vermittlungsfachkraft erläutert. Andererseits ging mit der Zunahme der Interaktionen in einigen Fällen auch ein stärkeres Interesse der Eingangszone am Vermittlungsgeschehen einher. So berichtete ein Interviewpartner aus der Eingangszone, sich im Zusammenhang mit der unmittelbaren

Weiterleitung Arbeitsuchender zum Beratungsgespräch auch für dessen Verlauf zu interessieren und sich daher bisweilen über das Ergebnis des Gesprächs zu informieren (64, 49).

Das Beratungsgespräch im Sofortzugang

Inhalt und Ablauf der Sofortzugangsgespräche wurden wesentlich durch die damit verbundenen lokalen Zielsetzungen bestimmt. Grundsätzlich bewerteten Führungs- und Fachkräfte den Sofortzugang als Instrument, das die Dienstleistungsqualität der Agentur erhöht, da Adressaten eine unmittelbare Beratung erhalten. „Der Kunde, der zum Erstgespräch hierhinkommt, der will auch schon ein Stück weit Antworten haben. Und der geht zufriedener hier raus, als wenn er nur mit dem Termin hier rausgeht“ (17, 162), erläuterte eine Führungskraft. Die unmittelbare Kurzberatung soll jedoch auch den weiteren Vermittlungsprozess beschleunigen. Entscheidend hierfür sind Informationen, die im Beratungsgespräch erhoben werden, wie die Aussage einer Führungskraft verdeutlicht:

„dass man wirklich sagt, jeder Kunde, der arbeitsuchend ist (...) soll möglichst sofort einen ersten Kontakt zu einem Vermittler haben. Und dass der Datensatz so aufbereitet wird, so viel Informationen schon ins System eingespielt werden können, dass man sagt, ich hab auch jetzt schon ein Stellenprofil, und ich kann für den Kunden auch schon vermittlerisch tätig werden.“ (19, 41)

Hinsichtlich Aufbau und Inhalt orientierten sich die Sofortzugangsgespräche aus diesem Grund an den durch die Zentrale definierten Standards für Erstberatungsgespräche einschließlich deren IT-gestützter Prozessführung durch die Software VerBIS. Eine Vermittlungsfachkraft fasst den Ablauf des Sofortzugangs folgendermaßen zusammen:

„Wir erfassen die Kenntnisse und Fähigkeiten anhand des Lebenslaufs, um die dann möglichst mit entsprechenden Stellenangeboten abzugleichen und dem Kunden schon Vorschläge mitzugeben. Also das ist so der Grundgedanke, dass wir den Kunden direkt versorgen können mit Stellenangeboten.“ (43, 67)

Mit der Vorbereitung des agenturinternen „Matchings“, dem Stellensuchlauf und der Ausgabe von „Vermittlungsvorschlägen“ werden wesentliche „Standardroutinen“ (Hielscher/Ochs 2009: 73) von Erstberatungsgesprächen aufgegriffen. Für diese steht allerdings ein deutlich verkürzter Zeitrahmen zur Verfügung. Die Modellagenturen veranschlagten meist 20 bis 30 Minuten einschließlich administrativer Nachbearbeitung für die Sofortzugangsgespräche.

Aufgrund dieses engen zeitlichen Rahmens spielten beratende oder bedarfsermittelnde Elemente, wie Vermittlungsfachkräfte schilderten, in den Gesprächen eine untergeordnete Rolle (z.B. 79, 40). Komplexere berufliche Beratungsanliegen oder Entscheidungen über Weiterbildungen verlagerte man vielmehr in das Folgegespräch bei

der hauptbetreuenden Vermittlungsfachkraft (74, 46). Ähnlichkeiten mit dem Erstberatungsgespräch weise das Beratungsgespräch im Sofortzugang somit in erster Linie für vergleichsweise integrationsnahe Arbeitsuchende auf (80, 46). Personen mit weniger guten Aussichten auf dem Arbeitsmarkt erhielten hingegen im Sofortzugang eine Art Grundberatung und würden auf ein zeitnahes Gespräch bei der hauptbetreuenden Vermittlungsfachkraft verwiesen.

Neben der Beschleunigung von Prozessen zielte der Sofortzugang auf eine passgenauere Steuerung der weiteren Vermittlungsaktivitäten. Vermittlungsfachkräfte konnten in der Kurzberatung des Sofortzugangs beispielsweise Arbeitsuchende mit erweitertem Unterstützungsbedarf zur weiteren Betreuung an das INGA-Team überstellen oder durch die Ausgabe eines Gesundheitsfragebogens die Erstellung eines ärztlichen Gutachtens zur Abklärung der Arbeitsfähigkeit in die Wege leiten. Ein im Modellprojekt erprobter Ansatz sah darüber hinaus vor, aufbauend auf dem Sofortzugang die Intensität der Begleitung und Unterstützung in der ‚Regelvermittlung‘ zu differenzieren. Dazu war es erforderlich, dass Vermittlungsfachkräfte im Anschluss an die Kurzberatung eine Einschätzung der Integrationsaussichten des jeweiligen Beratungsadressaten vornahmen. Aus dieser Perspektive beschreibt eine Vermittlungsfachkraft den Grundgedanken des Sofortzugangs folgendermaßen:

„Die grundsätzliche Idee ist einfach, in einer relativ kurzen Zeit entscheiden zu können, hat jemand die Möglichkeit, mit seinen Anstrengungen und anderen Rahmenbedingungen relativ bald selber eine Stelle finden zu können, oder eben zu sehen, okay, jemand braucht mehr Unterstützung“ (29, 117).

In diesem Ansatz ist die Klassifizierung der Adressaten, die normalerweise im sogenannten *Profiling* der Erstberatungsgespräche erfolgt, ein zentraler Bestandteil des Sofortzugangsgesprächs. Für den weiteren Prozess ist dabei insbesondere entscheidend, ob Arbeitsuchende nach Einschätzung der Vermittlungsfachkraft innerhalb der nächsten drei Monate eigenständig eine neue Tätigkeit aufnehmen. In den Gesprächen wurde jedoch Vermittlungsfachkräften zufolge häufig das vollständige *Profiling* durchgeführt (80, 39ff.). Generell beruht die Klassifikation von Arbeitsuchenden auf subjektiven Interpretationsleistungen der Vermittlungsfachkräfte (Behrend et al. 2006). Diese auf der Grundlage einer Kurzberatung zu leisten, schien den befragten Vermittlungsfachkräften durchaus realistisch. Als entscheidend für die persönliche Urteilsbildung beschrieben Vermittlungsfachkräfte in erster Linie einen subjektiven Gesamteindruck – es gehe um den „persönlichen Eindruck“ (79, 18), die Unterscheidung habe man „im Gefühl“ (93, 377). Als entscheidende Größen dieser Urteilsbildung werden Faktoren wie Lebenslauf und Alter, die Passung der Branche zum regionalen Arbeitsmarkt sowie persönliche Merkmale der Arbeitsuchenden, etwa eingeschränkte Arbeitszeiten aufgrund von Betreuungspflichten, genannt (80, 17f.).

Verzahnung von Sofortzugang und ‚Regelvermittlung‘

Die erwähnte Steuerungsfunktion des Sofortzugangs deutet bereits darauf hin, dass das neue Element der unterminierten Beratung in die bestehenden Abläufe integriert

werden muss. Konkret geht es hierbei um die Frage, wie der Vermittlungsprozess im Anschluss an die Kurzberatung im Sofortzugang fortgeführt wird, wie also Sofortzugang und ‚Regelvermittlung‘ miteinander verzahnt werden. Im Projektzusammenhang waren unterschiedliche Herangehensweisen zu beobachten. Auf der Grundlage der Mitarbeitervorschläge legte eine Agentur den Sofortzugang zunächst als eine Art Basisgespräch und somit als Vorstufe zu einem ausführlichen Erstberatungsgespräch an: Im Sofortzugang leiste er die „Vorarbeit“ (42, 25), erklärte ein Interviewpartner. Wenn die Informationen gut erfasst seien, bliebe dadurch mehr Zeit für den persönlichen Kontakt im Erstgespräch, erläuterte ein anderer Interviewpartner (25, 169), was als „Erleichterung“ (88, 101) beschrieben wird. Allerdings bestanden dabei auch Tendenzen, die Informationen noch einmal zu prüfen: „Es ist schon eine Entlastung, aber man überzeugt sich doch selber erst mal von allem. Oder man macht es dann selber noch mal rund“ (73, 33; vgl. auch 88, 103). Daher komme es stellenweise zu Wiederholungen und Redundanzen: „Im Endeffekt ist es dann ja doch wieder doppelte Arbeitszeit, weil derjenige sich zweimal vorstellt“ (25, 158).

Der Ansatz einer anderen Modellagentur sah vor, dass die Kurzberatung des Sofortzugangs Erstgespräche in Teilen ersetzt. Lediglich Arbeitsuchende mit weitergehenden Beratungsanliegen oder Handlungsbedarfen sollten in diesem Modell einen zeitnahen Anschlusstermin bei der hauptbetreuenden Vermittlungsfachkraft erhalten. Als integrationsnah eingeschätzte Arbeitsuchende wurden hingegen in der Kurzberatung aufgefordert, regelmäßige Nachweise über Bewerbungsaktivitäten einzureichen. Auf diese Weise sollte der Sofortzugang den Einsatz vermittlerischer Ressourcen steuern. Arbeitsuchende, denen Vermittlungsfachkräfte eine zeitnahe eigenständige Integration zutrauten, wolle man zunächst „ein Stück weit auch alleine laufen lassen“ (30, 52), erläuterte eine Führungskraft. Dadurch wolle man „mehr Zeit gewinnen für die Bewerber, die noch mehr Zeit benötigen“ (ebd.; vgl. auch 48, 25 und 68, 25). Dieses Anliegen eines an individuellen Bedarfen ausgerichteten Einsatzes von Vermittlungskapazitäten schildern auch Vermittlungsfachkräfte: „Dass nicht jeder pauschal einen Termin bekommt und gleich viel Zeit erst mal eingeräumt bekommt, sondern einfach individuell da schon gesteuert wird“ (29, 117).

5.2.2 Auswirkungen des Sofortzugangs auf die Vermittlung und Beratung von Arbeitsuchenden

Aufgrund der in vielen Fällen rotierenden Besetzung des Sofortzugangs und der dargestellten Schnittstellen zu Eingangszone und ‚Regelvermittlung‘ war der Sofortzugang eine Neuerung, von der viele unterschiedliche Akteure unmittelbar oder mittelbar betroffen waren. Die Einführung rief vielfältige Reaktionen hervor. Jenseits der Bedenken, die mit Routinebrüchen üblicherweise einhergehen, deuten gerade kritische Stimmen darauf hin, dass die Durchführung von Kurzberatungen ohne Terminvergabe die Arbeit von Vermittlungsfachkräften sowie etablierte Rollenerwartungen und Qualitätsansprüche verändert. Darüber hinaus werden Grenzziehungen zwischen Eingangszone und Vermittlungsbereich neu verhandelt und das Muster einer

individuellen Zuständigkeit für den jeweils „eigenen Kundenstamm“ (83, 97) aufgebrochen.

In der Ausübung ihrer Tätigkeit sind Vermittlungsfachkräfte vielfach divergierenden Rollenanforderungen und Erwartungen ausgesetzt, die ihrem eigenen Anspruch einer bestmöglichen Arbeit mitunter widersprechen (vgl. dazu Lipsky 2010). Im Kern verweisen Skepsis und Widerstände gegenüber der Kurzberatung ohne Terminvergabe darauf, dass sich Vermittlungsfachkräfte mit einer zusätzlichen Rollenanforderung konfrontiert sehen, die dem professionellen Selbstbild eines beratenden Experten entgegenstehen kann. Während Vermittlungsfachkräfte in der ‚Regelvermittlung‘ häufig am Vortag die Termine des Folgetages durchgehen und sich gegebenenfalls vorbereiten („und wenn da so was Exotisches dabei wär, dann liest man sich da schon ein bisschen ein. Und holt sich Informationen“ (80, 69)), reduziert sich die Vorbereitung im Sofortzugang auf eine kurze Sichtung der Daten zum Lebenslauf. Zudem gehe es darum, „alles was kommt zu bedienen“ (43, 45). Auf eine verminderte fachliche Qualität des Beratungsgesprächs verweisen auch kritische Stimmen von Fachkräften, die in der ‚Regelvermittlung‘ spezifische Berufsgruppen betreuen, und im Sofortzugang nicht in gewohnter Weise auf arbeitsmarktliche und berufskundliche Kenntnisse zurückgreifen können (z.B. 25, 186).²⁸ Mit diesem professionellen Selbstbild geht teilweise auch der Anspruch einher, eine individuelle Zuständigkeit für den gesamten Beratungsprozess von Arbeitsuchenden zu übernehmen, das heißt „von der Wiege bis zur Bahre“ (25, 181) als persönlicher Ansprechpartner zu fungieren und im Austausch mit dem AG-S „eigene“ Kunden „auf dem Schirm“ (83, 272) zu haben. Hierfür messen Fachkräfte dem regulären Erstberatungsgespräch hohe Bedeutung zu.

Der verkürzte Charakter der Sofortzugangsgespräche, die kaum beratende und bedarfsermittelnde Elemente enthalten, kann dazu führen, dass Fachkräfte ihren eigenen Ansprüchen an eine gute Arbeit nicht genügen. Interviewpartner charakterisierten die Kurzberatungen des Sofortzugangs als „eher oberflächlicher und kürzer“ (80, 48) und sprechen von einem „Schnelldurchlauf“ (73, 35). Es gehe dabei in erster Linie um ein schematisches Abarbeiten der wichtigsten Punkte, das wesentlich von der Vermittlungsfachkraft gesteuert wird, und weniger um ein individuelles Eingehen auf die Adressaten:

„Also im regulären Erstgespräch, da gibt es also für mich erst mal offene Fragen. Den Kunden erzählen lassen, auf seine Wünsche, Nöte, Hoffnungen (lacht) eingehen, ihn motivieren und bestärken und vieles. Aber jetzt hier im Sofortzugang versuche ich, innerlich eine Liste abzuarbeiten. Und

²⁸ In ähnlicher Weise findet sich dieses Argumentationsmuster in früheren Debatten um eine nach fachlichen oder nach arbeitsorganisatorischen (Postleitzahl, Geburtsdatum etc.) vorgenommene Aufteilung von Zuständigkeiten (z.B. Schütz 2005: 145f.; WZB/infas 2006: Fußnote 11, S. 16).

das auch relativ restriktiv. Und am liebsten, dass ich nach 20, spätestens 25 Minuten mit dem Kunden fertig bin“ (79, 32).

Auch wenn die einzelnen Gespräche im Sofortzugang aufgrund der Verdichtung der Kommunikation eher schematisch denn individuell verlaufen, sehen Interviewpartner auf Fach- und Führungsebene durch den Sofortzugang dennoch Möglichkeiten, Vermittlung und Beratung stärker als bislang an individuellen Bedarfen auszurichten. Zum einen können spezialisierte Teams wie insbesondere INGA rasch eingeschaltet werden, was viele Interviewpartner positiv bewerteten. Zum anderen kann die Einrichtung einer unterminierten Kurzberatung Möglichkeiten eröffnen, im weiteren Vermittlungsprozess eine individuellere Beratung anzubieten. So beschrieben Vermittlungsfachkräfte beispielsweise, auf Basis der im Sofortzugang geleisteten Vorarbeit könnten sie das reguläre Erstberatungsgespräch stärker als üblich als interaktiven Prozess anlegen, da zentrale Informationen bereits erfasst seien (88, 351). Wird auf der Grundlage der im Sofortzugangsgespräch getroffenen Klassifizierung von Arbeitssuchenden die Beratungsintensität für Arbeitsuchende mit guten Integrationsaussichten reduziert, kann zudem der Einsatz von Vermittlungsressourcen stärker als bislang an individuellen Bedarfen der Adressaten orientiert werden.

Inwiefern der Sofortzugang diese Steuerungsfunktion übernehmen kann, hängt jedoch nach Einschätzung der beteiligten Akteure in den Agenturen wesentlich von der Erfahrung und Qualifikation der Person ab, die diesen durchführt. Denn trotz der Tatsache, dass Fachkräfte die Beratungsgespräche im Sofortzugang als ein eher schematisches Abarbeiten empfinden, erfordert die Einschätzung der Integrationsaussichten eine hohe Fachlichkeit, wie eine Fachkraft erläutert: „Also wenn da jemand sitzt der einfach geübt ist und Erfahrung hat, dann ist es am effektivsten“ (95, 245).

5.2.3 Zusammenfassung

Alle *Mach-es-einfach*-Agenturen setzten im Modellprojekt Veränderungen im Zugang zu Vermittlungs- und Beratungsleistungen um, indem sie Ressourcen für unmittelbare Kurzberatungen beim Erstkontakt mit der Agentur bereitstellten. Dieser sogenannte Sofortzugang, der im Januar 2016 per Weisung bundesweit ermöglicht wurde, stellt ein neues Element des Dienstleistungsprozesses in Arbeitsagenturen dar. Das Angebot richtete sich sowohl an Arbeitssuchende mit guten als auch mit weniger guten Integrationsaussichten. Trotz ähnlicher grundlegender Abläufe unterscheiden sich die im Modellprojekt umgesetzten Ansätze in ihren Zielsetzungen und in ihrer Ausgestaltung. Im Anschluss an die Ergebnisse der Ideensammlung im Projektzusammenhang und angepasst an die lokalen Bedingungen des Arbeitsmarkts sowie an die jeweilige „agenturspezifische Mikropolitik“ (Hielscher/Ochs 2009: 74) setzten die Agenturen eigene Schwerpunkte bei der Definition des Adressatenkreises und maßen dem Sofortzugang einen unterschiedlichen Stellenwert im Vermittlungsprozess zu.

Inhalt und Ablauf der nicht terminierten Beratung orientierten sich an den für Erstberatungsgespräche definierten Verfahren. Aufgrund des verkürzten Zeitrahmens wird

die Kommunikation jedoch verdichtet. Im Vordergrund steht die Erfassung von Qualifikationen, Kenntnissen und Fähigkeiten der Arbeitsuchenden sowie der Anforderungen an den Arbeitsplatz, anhand derer der agenturinterne Abgleich zwischen Stellenangeboten und Arbeitsuchenden („*Matching*“) erfolgt. Beratung und das Eingehen auf Bedarfe der Adressaten spielen hingegen eine untergeordnete Rolle. Insgesamt verbleiben die kurzen Gespräche den Schilderungen der Vermittlungsfachkräfte zufolge daher auf einem eher oberflächlichen Niveau. Reaktionen von Vermittlungsfachkräften auf die Einführung des Sofortzugangs verweisen darauf, dass diese Kurzberatung – die in der Regel für alle Berufsgruppen geleistet werden muss – eine neue Rollen-erwartung darstellt, die einem professionellen Selbstverständnis als beratender Experte entgegenstehen kann.

Wenngleich die Beratungsgespräche im Sofortzugang eher schematisch ablaufen und wenig an individuellen Bedarfen der Adressaten ausgerichtet sind, kann im Anschluss an den Sofortzugang die Intensität von Vermittlungs- und Beratungsleistungen adressatenspezifisch differenziert werden. Zum einen können Arbeitsuchende mit spezifischen Bedarfen rasch an spezialisierte Fachkräfte verwiesen werden. Zum anderen können vermittlerische Ressourcen in der ‚Regelvermittlung‘ gezielt für Personen eingesetzt werden, die nach Einschätzung von Vermittlungsfachkräften einen erweiterten Beratungs- und Unterstützungsbedarf haben. Auf diese Weise könnte dem „Creaming“ – das heißt der Konzentration auf Adressaten, welche die höchste Wahrscheinlichkeit aufweisen, den durch die Organisation definierten Erfolgskriterien zu entsprechen (Lipsky 2010: 107f.) – entgegengewirkt werden. Die Steuerungsfunktion des Sofortzugangs könnte jedoch in der Praxis auch zu Lasten arbeitsmarktferner Personen umgesetzt werden, da die bestehenden Erfolgskriterien der Organisation kaum Anreize setzen, vermittlerische Ressourcen auf diese Personengruppe zu konzentrieren. Belastbare Aussagen über diese Zusammenhänge ließen sich im Rahmen der Begleitforschung zum Modellprojekt jedoch nicht ableiten.

5.3 Die Reorganisation der arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Vermittlung und Beratung

5.3.1 Getrennte Betreuung von Arbeitsuchenden und Arbeitgebern als Ausgangslage

Die im Rahmen des KuZ eingeführte Veränderung der Betreuung von Arbeitgebern (Mauer 2006: 561) führte 2007 zur Einrichtung des AG-S in seiner heutigen Form: Die arbeitgeberorientierten Fachkräfte wurden in eigenen Teams zusammengefasst und so die personale und organisatorische Trennung der Betreuung von Arbeitgebern und Arbeitsuchenden endgültig vollzogen. Seither sind die arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte vorrangige Ansprechpartner für Arbeitgeberbelange, nehmen Stellenangebote auf und suchen dafür passende Bewerber²⁹ unter den gemeldeten

²⁹ Bewerber ist ein feststehender Begriff der Arbeitsverwaltung und wird hier im Sinne von potenziellen Bewerbern auf Stellenausschreibungen verwendet.

Arbeitsuchenden. Die arbeitgeberorientierten Fachkräfte verfügen in Folge der alleinigen Betreuung von Arbeitgebern nun über den vorrangigen Zugang zu den Unternehmen. Sie geben Vermittlungsvorschlägen an Unternehmen weiter und beraten diese zu anderen arbeitgeberspezifischen Themen.

Daraus leitet Sell (2006: 93) einen „Vorrang im Vermittlungsprozess“ innerhalb der Arbeitsagenturen ab. Theuer und Sowa verweisen ebenfalls darauf, dass eine starke Betonung des Dienstleistungsangebots für Arbeitgeber zur Folge haben kann, dass diese in den Agenturen mehr Gewicht bekommen als Arbeitsuchende. Arbeitsuchende würden somit hauptsächlich auf Basis der Verwertbarkeit ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten und deren Nutzbarmachung durch Arbeitgeber betrachtet (ebd.).

Sowohl arbeitnehmer- als auch arbeitgeberorientierte Fachkräfte dokumentieren Spezifika von Arbeitsuchenden und Stellenangeboten im BA- eigenen IT-Fachverfahren (VerBIS). Auf Basis dieser standardisierten Dokumentation wird ein automatischer bidirektionaler Matching-Prozess angestoßen, der Arbeitsuchende ermittelt, die aufgrund des zugrundeliegenden Algorithmus als passend für ein Stellenangebot ‚errechnet‘ wurden. Aufgrund der funktionalen Spezialisierung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientiertem Arbeiten müssen die Beiträge des jeweils anderen Bereichs über eine Schnittstelle in den Leistungsprozess eingebracht werden. Diese Funktion kann das beschriebene VerBIS-basierte ‚Matching-Verfahren‘ einnehmen, oder auch formalisierte Austauschformate und individuelle kollegiale Kontakte. Theuer und Sowa wiesen bereits darauf hin, dass das elektronische ‚Matching-Verfahren‘ in speziellen Fällen an seine Grenzen stößt und heben in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Kreativität der betreuenden Vermittlungsfachkräfte bei der Aufgabenerbringung ebenso hervor, wie die Notwendigkeit eines unmittelbaren und persönlichen Austauschs zwischen den zuständigen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Fachkräften.

5.3.2 Ausgangslage: Zwei Spezialisierungen mit hohem Identifikationspotenzial

Die funktionale Trennung zwischen der Betreuung von Arbeitsuchenden und Arbeitgebern ist nicht nur ein zentrales Element der formalisierten Arbeitsorganisation der BA, vielmehr zeigte sich im Rahmen der Erhebungen auf Fachkräfteebene auch eine starke individuelle Identifikationskraft der Zugehörigkeit zu einer der beiden Spezialisierungen. Aus den Interviews auf Fachkräfteebene geht hervor, dass man das Aufgabengebiet der jeweils anderen Spezialisierung kannte, meist anlassbezogen auch fachlich mehr oder weniger intensive Kontakte hatte, aber die organisatorische Abgrenzung lebte (z.B. 25, 197; 51, 56), die sich darüber hinaus oft räumlich widerspiegelte. In diesem Zusammenhang wurde auch hervorgehoben, dass persönliche kollegiale Beziehungen, die Betreuung der gleichen Branche und räumliche Nähe förderlich für die Intensität und die wahrgenommene Qualität der Zusammenarbeit waren (40, 20; 50, 35).

In der Beschreibung des eigenen beruflichen Handelns grenzten sich die Fachkräfte zuweilen deutlich von der jeweils anderen Spezialisierung ab. „Also beim Arbeitnehmerbereich ist ja alles sehr, sehr durchgetaktet, sehr strukturiert. Im Arbeitgeberbereich ist es ja so, es kann an dem Tag, keine Ahnung, zehn Anrufe in einer Stunde geben oder halt gar keine. Also es ist nicht wirklich planbar.“ (arbeitnehmerorientierte Fachkraft 34, 25). Mitunter wurden unterschiedliche, stereotype Mitarbeitertypen beschrieben, die für die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben erforderlich seien: Für die Betreuung von Arbeitgebern wurden so z.B. vertriebsorientierte und flexible Mitarbeiter als geeignet beschrieben, die auch im Außendienst einsetzbar seien (34, 25; 27, 28). In diesem Zusammenhang ist auffällig, dass arbeitgeberorientierte Fachkräfte in ihrer Selbstbeschreibung standardisierte Aspekte ihrer Tätigkeit, wie die Dokumentation von Stellenangeboten und sogenannte Massensuchläufe nach offenen Stellen weniger in den Vordergrund stellten.

Sie legen den Schwerpunkt vielmehr auf die Flexibilität und die kommunikativen Aspekte. Auch bei der Charakterisierung der eigenen Klientel und den Beschreibungen der Arbeitsbeziehungen wird das Selbstbild des serviceorientierten Dienstleisters deutlich. So wurden Arbeitgeber seitens der auf ihre Betreuung spezialisierten Fachkräfte durchgehend als Kunden aber auch als Partner dargestellt, die umworben werden müssten (34, 28; 72, 256). Eine kontinuierliche Kontaktpflege sahen interviewte arbeitgeberorientierte Fachkräfte somit häufig als ihre genuine Aufgabe an. Eine intensive persönliche Beziehung zu Arbeitgebern wurde darüber hinaus als Voraussetzung dafür angeführt, Arbeitsuchenden mit als gering eingeschätzten Aussichten auf Arbeitsaufnahme überhaupt eine Beschäftigungsperspektive anbieten zu können: „wenn ich jetzt aber zu jemand geh wo ich schon über Jahre immer mal wieder Kontakt habe heißt es: "Na ja gut, weil Sie es sind, bringen Sie ihn mal". So was (...) das muss erst so gedeihen“ (95, 77).

Betrachtet man hingegen die Selbst- und Fremdbeschreibungen von Fachkräften, denen man eine besondere Eignung für arbeitnehmerorientiertes Arbeiten unterstellt, wurde die Vorliebe für Planbarkeit und Kontinuität der Arbeitsabläufe und terminiertem Arbeiten genannt (56, 19). Auch umfangreiche rechtliche Kenntnisse, wie z.B. der Rechtsgrundlagen für die Bewilligung von Fort- und Weiterbildungen, seien wichtige Voraussetzung (34, 61; 56, 11). Auch auf Teamleiterebene wird die Aufgabe arbeitnehmerorientierter Fachkräfte als voraussetzungsreich beschrieben, insbesondere in Bezug auf die erforderlichen Kenntnisse im Förderrecht, beim Umgang mit IT-Fachverfahren sowie im zwischenmenschlich-kommunikativen Bereich:

„bei der arbeitnehmerorientierten Vermittlung ist es eben so, sie haben den Kunden da und sie müssen ad hoc die Produkte und Programme beherrschen. Und sie müssen damit umgehen können, dass der Arbeitnehmer halt nicht gut gelaunt herkommt. Oder dass er bedrückt ist.“ (33, 13).

Auch Bartelheimer et al. (2014: 64) verweisen darauf, dass Arbeitsuchende sich häufig in einer Situation berufsbiographischer und sozialer Verwundbarkeit befinden. Damit erfordere die Herstellung eines ‚Arbeitsbündnisses‘ (Reis/Wende 2010: 75; Henke 2014: 239) zwischen Fachkraft und Arbeitsuchenden ein „verstehendes Eingehen auf die ganze Person“ (Harrach et al. 2000: 89). Gleichzeitig handelt es sich hier durchaus auch um eine hierarchische Beziehung, was sich z.B. in der stärkeren oder schwächeren Berücksichtigung von Wünschen der Arbeitsuchenden im Vermittlungsprozess niederschlagen kann. Auch Henke (2014: 236) verweist bei der Charakterisierung der Beziehung zwischen arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräften und deren Adressaten zum einen auf fachlich begründete Asymmetrien, die aber durch ein Machtgefälle überlagert werden könnten. Die Arbeitsagentur stelle sich für ihre Adressaten in diesem Zusammenhang als „Eingriffsverwaltung“ und „Leistungsverwaltung“ dar, die sowohl einen Unterstützungs- als auch einen Kontrollauftrag habe (vgl. Rübner/Sprenghard 2011 in Henke 2014: 236).

Auch im Rahmen der Begleitforschung zu *Mach es einfach* wurde seitens der Fach- und Führungskräfte mitunter auf eine Beziehungshierarchie im Kundenkontakt verwiesen, hier als Abgrenzungsmerkmal der Kundenbeziehung von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung „der arbeitnehmerorientierte Vermittler macht ja am Tisch mit dem Kunden die Musik (...) beim Arbeitgeber muss er [gemeint ist die Vermittlungsfachkraft] sich manchmal sogar unterordnen“ (90, 61). Bartelheimer et al. (2014: 64) beschreiben die Arbeitgeberbetreuung als ‚instrumentelle Sozialbeziehung‘, da es um klar begrenzte Leistungen gehe, die sowohl Fachkräfte als auch Arbeitgeber geschäftsmäßig bearbeiten. Zugleich seien arbeitgeberorientierte Fachkräfte in ihrem Dienstleistungsangebot mit der vollen Handlungsautonomie ihrer Auftraggeber konfrontiert. Die Arbeitgeber initiieren zwar die Dienstleistung durch die Aufgabe eines Stellenangebots, können mit ihrer Entscheidung über andere Suchwege bis hin zur tatsächlichen Stellenbesetzung aber völlig unabhängig von der Arbeitsverwaltung bleiben. Arbeitsuchende verfügen hingegen nicht über dieses Ausmaß an Autonomie gegenüber ihren zuständigen Vermittlungsfachkräften. Hier knüpft auch Lipsky (2010: 74) an, der für die Arbeitsverwaltung hervorhebt, dass Fachkräfte dort gleichzeitig Dienstleister wie auch Richter über ihre Kunden sind (Kupka/Osiander 2017; Osiander/Steinke 2011).

Sowohl aufgrund bisheriger wissenschaftlicher Erkenntnisse als auch auf Basis der in den *Mach-es-einfach*-Agenturen vorgenommenen Erhebungen lassen nicht nur die Selbstbeschreibungen der Fachkräfte auf eine starke Identifikation mit dem eigenen Aufgabengebiet schließen, auch die unterschiedlichen Arbeitsanforderungen und Kundenbeziehungen sowie die Tatsache, dass die Tätigkeiten beider Organisationseinheiten agenturintern in unterschiedliche Ergebnisgrößen der Zielerreichung einfließen, erwecken den Eindruck zweier weitgehend getrennter Arbeitswelten innerhalb der Arbeitsverwaltung. Die dem BA-Standard gemäße funktionale Trennung der beiden Aufgabengebiete bildet den Ausgangspunkt der Veränderung der Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientiertem Arbeiten in den teilnehmenden Agenturen. Ein Kernelement der Innovationsprozesse im Rahmen von *Mach es*

einfach war eine Intensivierung von Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den beiden Einheiten.

5.3.3 Begründungen und Ziele der Neu-Organisation

Die Begründungen für die Notwendigkeit der Veränderungen der Zusammenarbeit von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung waren an allen Standorten ähnlich: durch eine effizientere Zusammenarbeit zwischen den beiden Funktionseinheiten sollte als übergeordnetes Ziel eine schnellere Vermittlung von Arbeitsuchenden in Arbeit erreicht werden. Das maschinelle, VerBIS-basierte Matching von Person und Stelle passe nicht zur vergleichsweise günstigen Arbeitsmarktlage und der damit einhergehenden Abnahme von gemeldeten Arbeitsuchenden bei gleichzeitig erhöhtem Aufkommen offener Stellen. Vielmehr wurde eine Intensivierung des persönlichen Austauschs der Betreuer von Arbeitsuchenden und Arbeitgebern zu Spezifika der Angebots- und der Nachfrageseite als erforderlich angesehen (z.B. 86, 93).

Durch den intensivierten persönlichen Kontakt zwischen den jeweiligen Vermittlungsfachkräften sollte an allen Standorten die Beurteilung der Passung von Arbeitsuchenden und angebotener Stelle vereinfacht werden, da umfassendere Informationen über Qualifikationen, Stärken und Präferenzen von Personen sowie Anforderungsprofile von Stellen und Besonderheiten von Arbeitgebern direkt ausgetauscht werden könnten. Ein weiterer häufig angeführter Grund für eine Neu-Organisation war die Erwartung, dass sich die Veränderung der Zusammenarbeit beider Einheiten in einer erhöhten Kundenzufriedenheit niederschlage, verbunden mit einer stärkeren öffentlichen Wahrnehmung der Agentur als Dienstleister, der sich auf spezifische Kundenbedürfnisse einstellen könne. Gleichzeitig mit dem Projektstart von *Mach es einfach* erschien auch das neue „Handbuch des AG-S“³⁰, das stärkere ‚bewerberorientierte‘ Akzente als bisher beim AG-S vorsieht. Teilweise mischten sich in der Wahrnehmung interviewter Fachkräfte Aktivitäten, die aus der Umsetzung des neuen „Handbuch AG-S“ resultierten mit Neuerungen, die durch *Mach es einfach* initiiert wurden und konnten von ihnen nicht mehr eindeutig zugeordnet werden (40, 44).

5.3.4 Neu-Organisation der Zusammenarbeit von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung: zwei Ausgestaltungsvarianten

Als Resultat der lokalen Innovationsprozesse entstanden zwei Ausgestaltungsvarianten der Neuorganisation der Zusammenarbeit von Fachkräften beider Spezialisierungen: zum einen der gemeinsame Ansatz von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Fachkräften in gemischten Teams unter Beibehaltung der jeweiligen Spezialisierung („Mischteamvariante“), zum anderen die Betreuung von Arbeitsuchenden und Arbeitgebern aus einer Hand („Generalistenlösung“).

³⁰ HEGA 01/2015 – Arbeitgeberorientierte Beratung – Strategische Neuausrichtung des (gemeinsamen) Arbeitgeberservice.

Arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierte Fachkräfte in gemischten Teams

An zwei Standorten entstanden ‚Mischteams‘, die in ihrer organisatorischen Zusammenstellung gemeinsame Merkmale aufweisen. In der konkreten Ausgestaltung werden aber lokale Spezifika aufgegriffen und aus den jeweiligen Innovationsprozessen hervorgegangene Ideen umgesetzt. So wurde an einem Standort mit ‚Mischteam‘ die bestehende Berufs- und Wirtschaftsklassen-Spezialisierung der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Fachkräfte aufgehoben (Variante 1). In neuen, gemischten Teams sind nun alle Fachkräfte für jeweils eine regionale Gebietseinheit gemeinsam zuständig, die Betreuung beider Marktseiten erfolgt allerdings weiterhin spezialisiert.

Der Schwerpunkt liegt hier auf der Intensivierung des Austauschs zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Fachkräften, die gemeinsam für die gleiche Region zuständig sind. Es wurden verschiedene Formate und Aktivitäten implementiert, um den Austausch und die fallbezogene Zusammenarbeit zu fördern. Dabei werden den Teams alle ortsansässigen Arbeitgeber und Arbeitsuchenden in sämtlichen Branchen und Berufsbildern aus den entsprechenden Gebieten zugeordnet. Diese Umstellung brachte meist die Aufgabe der vorherigen individuellen Branchen-Spezialisierungen mit sich und führte im Großteil der neu gebildeten Teams zu einer vollständigen Neuorientierung in Bezug auf betreute Arbeitgeber. Vor allem arbeitgeberorientierte Fachkräfte problematisierten in diesem Zusammenhang den Verlust von teils langjährigen individuellen Arbeitgeberkontakten (95, 77). Zudem wurde darauf hingewiesen, dass die Arbeitgeber ebenfalls langjährig bekannte Ansprechpartner verlieren würden und sich auf neue Ansprechpartner in den Arbeitsagenturen einstellen müssten. Häufig wurde eine geringe Bereitschaft der Arbeitgeber zu dieser Umorientierung unterstellt (34, 28).

Die Umstellung von branchenbezogenen Routineaufgaben zur regionalspezifischen Akquise von neuen Arbeitgebern, verbunden mit dem intensiveren Austausch mit arbeitnehmerorientierten Fachkräften, bedeutete zunächst eine starke Veränderung in den Arbeitsroutinen der Fachkräfte (51, 54):

„Weil noch im letzten Jahr hab ich wirklich Massensuchläufe gemacht, jede Woche mal für alle Stellen durchgesucht, der eine oder andere ist natürlich hängen geblieben. Ich hatte natürlich zig Hunderte VVs [Vermittlungsvorschläge – d.V.] rausgehauen (...) Das entfällt jetzt. Dafür hab ich auf der anderen Seite jetzt mehr Zeit mich mit dem Reha-Vermittler zum Beispiel auseinanderzusetzen, seinen Bewerber genauer unter die Lupe zu nehmen“ (29, 214).

Darüber hinaus ginge man gezielter mit den Vermittlungsvorschlägen um. So wurden zum Teil ‚Bewerberprofile‘ mit zu Außendienstern genommen, um die Passung von einzelnen Arbeitsuchenden direkt mit Personalverantwortlichen in den Betrieben zu diskutieren (29, 182).

Seitens der arbeitnehmerorientierten Fachkräfte wird teilweise hervorgehoben, dass durch die geänderten Zuständigkeiten branchenspezifisches Fachwissen verloren

ginge und damit verbunden auch die Kenntnis der Charakteristika und Anforderungen von Berufen und Tätigkeiten (51, 56). Erwartungskonform wurde einhergehend mit der Umstellung eine engere Zusammenarbeit zwischen den Fachkräften mit unterschiedlichen Spezialisierungen konstatiert. Dies wird auf Fachkräfteebene als Gewinn gesehen. Die arbeitnehmerorientierten Fachkräfte heben u.a. die Möglichkeit hervor, durch die arbeitgeberorientierten Kräfte im eigenen Team nun vermehrt und frühzeitig auf Stellenangebote zugreifen zu können:

„Auch mit dem Arbeitgeberservice ich finde das ist so der absolute Bonus (...) wir haben schon so viele Stellen ausgetauscht, die ich jetzt so nicht gefunden hätte. Oder die ich einfach jetzt vorab schon hab, bevor sie überhaupt veröffentlicht sind, wo ich mir Gedanken machen kann, wen hab ich denn“ (93, 455).

Insgesamt wird die Vermittlung als stärker individualisiert und mehr an den Arbeitssuchenden orientiert erlebt.

In einer anderen Projektagentur wurde ein ‚Mischteam‘ durch die Versetzung von mehreren arbeitgeberorientierten Fachkräften in ein arbeitnehmerorientiertes Team am gleichen Standort umgesetzt (Variante 2). Die Standardaufgaben der Fachkräfte beider Spezialisierungen bestehen fort, zusätzlich werden die Themen des Spezialteams bearbeitet (78, 15). Auch hier steht die Intensivierung des Austauschs zwischen Fachkräften der unterschiedlichen Spezialisierungen im Vordergrund. Institutionalisierte Austauschformate sollten auch hier die fallbezogene Zusammenarbeit fördern.

Das Team hat im Rahmen der Innovationsprozesse für seine Arbeit verschiedene Schwerpunkte entwickelt, von denen die Bündelung von Aktivitäten zur Integration von Arbeitssuchenden zum Beobachtungszeitpunkt am stärksten ausdifferenziert war. Dabei wird der fachliche Austausch über Stellen und Personen in den Vordergrund gestellt, z.B. durch die Einrichtung regelmäßiger formalisierter Besprechungen. Während arbeitgeberorientierte Fachkräfte ihr Wissen über den lokalen Arbeitsmarkt und über Arbeitgeber verschiedener Branchen und Berufsfamilien sowie über fachliche Anforderungen der dort angebotenen Stellen einbringen, informieren die arbeitnehmerorientierten Fachkräfte in diesem Rahmen über ihre Arbeitssuchenden, über Kenntnisse, Vorstellungen und Präferenzen. Dabei werden auch viele Detailfragen diskutiert von denen man annimmt, dass sie über den reinen Datenabgleich und ein rein computergetriebenes ‚Matching‘ nicht in den Stellenbesetzungsprozess einfließen könnten (78, 21, 40, 28). Als Ergebnis der intensiveren Zusammenarbeit wurde zudem von der fallbezogenen gemeinsamen Beratung von Arbeitgebern und Arbeitssuchenden berichtet (40, 32).

Ein weiteres Element, dass von der Agentur als Neuerung in Folge von *Mach es einfach* entwickelt wurde, stellt die Veröffentlichung aktueller Stellenangebote in den Wartebereichen der Agentur dar. Der Innovationsgehalt besteht darin, dass Fachkräfte mit Arbeitgeberspezialisierung nun auch für Arbeitssuchende sichtbar und direkt

ansprechbar werden, da diese Stellen mit direkten Verweisen zu den zuständigen arbeitgeberorientierten Fachkräften versehen sind. So können sich Arbeitsuchende direkt vor Ort initiativ über diese Stellen informieren und das spezifische Knowhow von arbeitgeberorientierten Fachkräften für sich nutzen.

Insgesamt wird von den Fachkräften die stärkere Vernetzung des ‚Arbeitgeber-Service‘ mit den Arbeitsuchenden als positiv für die Vermittlung wahrgenommen. Darüber hinaus empfinden arbeitgeberorientierte Fachkräfte das persönliche Gespräch mit Arbeitsuchenden häufig als wichtige Ressource, um ihre Fähigkeiten und Kenntnisse einschätzen und auf dieser Basis konkrete Empfehlungen an Arbeitgeber aussprechen zu können (40, 18). Wenn arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte direkten Kontakt zu Arbeitsuchenden haben, können gezielt bestehende Kontakte zu Arbeitgebern genutzt werden, mitunter kann auch gemeinsam mit den Arbeitsuchenden eine Kontaktaufnahme erfolgen. In diesem Zusammenhang wurde beispielhaft von der direkten Terminierung von Vorstellungsgesprächen durch die Fachkräfte berichtet (88, 111). Arbeitnehmerorientierte Fachkräfte bewerten die engere Zusammenarbeit positiv, der intensive Austausch im Team z.B. im Rahmen regelmäßiger Besprechungen, aber auch der fallspezifische Austausch sowie die gemeinsame Beratung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern wird als Gewinn hervorgehoben (40, 32, 76).

Auch im Rahmen dieser Ausgestaltungsvariante nehmen die Fachkräfte eine stärkere Belastung wahr, insbesondere aufgrund der Zusätzlichkeit der Tätigkeiten im Mischteam (88, 30). Zudem wird problematisiert, dass die Vermittlungsarbeit insgesamt zeitaufwändiger sei, da zwar qualitativ hochwertigere, da passgenauere, in der Summe aber weniger Vermittlungsvorschläge ausgegeben würden. Dies führe in der Wahrnehmung der Fachkräfte im Vergleich mit anderen Teams teils zu schlechteren Ergebnissen der eigenen Zielerreichung in Bezug auf bestimmte bestehende Indikatoren des Zielsteuerungssystems (88, 114, 115).

Außendienste als zusätzliches Angebot der Arbeitnehmerbetreuung

Übergreifend wurde in beiden Mischteamvarianten das Ziel verfolgt, über eine bessere Kenntnis von Arbeitgebern, offenen Stellen und Arbeitsuchenden die Passgenauigkeit von Vermittlungsvorschlägen zu erhöhen und möglichst dauerhafte ‚Integrationen‘ zu erreichen. In diesem Zusammenhang sind auch die gesteigerten Aktivitäten im Bereich von Außendiensten als zusätzliches Angebot der Arbeitgeberbetreuung zu nennen, die ein gemeinsames Merkmal beider Mischteamvarianten sind. Mit den Außendiensten wurden verschiedene Ziele verfolgt: Neben der Akquise neuer Arbeitgeber, der gezielten Beratung zur Einstellung von einzelnen Arbeitsuchenden, die Stellenanforderungen ggf. zunächst nicht zur Gänze entsprechen und der Pflege bestehender Kontakte sollte auch berufskundliches Wissen aufgebaut und vertieft werden. Darüber hinaus sollten die Außendienste auch zur intensiveren Betreuung von bestimmten Zielgruppen, z.B. Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) dienen.

Diese Außendienste sollten von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Fachkräften gemeinsam angeboten und für die gemeinsame Beratung vor Ort genutzt werden.

Dabei sollten arbeitnehmerorientierte Fachkräfte ihr Detailwissen im Förderrecht einbringen und ihr Wissen über die Arbeitsweisen der jeweiligen Arbeitgeber und die daraus resultierenden Anforderungen für Arbeitsuchende vertiefen. Darüber hinaus werden diese Aktivitäten als Möglichkeit der Agenturen gesehen, sich eine positive Reputation bei Arbeitgebern aufzubauen (29, 182). Dadurch sollte einerseits die Bereitschaft der Arbeitgeber erhöht werden, offene Arbeits- und Ausbildungsstellen an die Arbeitsagenturen zu melden. Andererseits sollten aber auch schwerer vermittelbare Arbeitsuchende so eine Chance auf eine Anstellung bekommen (34, 28). Die Häufigkeit der Außendienste entsprach nicht immer den anfänglichen Erwartungen. Während arbeitgeberorientierte Fachkräfte teilweise Vorgaben über eine Mindestanzahl von Außendiensten zu erfüllen hatten (29, 90), war die Beteiligung von arbeitnehmerorientierten Fachkräften erwünscht, aber meist fakultativ (51, 60; 95, 176).

Betreuung von Arbeitsuchenden und Arbeitgebern aus einer Hand

Bei der ‚Generalistenlösung‘ wurden die bestehenden Strukturen der Beratung und Vermittlung fast vollständig aufgelöst und im Rahmen eines – im Anschluss an die Ideenfindungs-Phase entwickelten – Arbeitsprozesses neu organisiert. Kernstück dieses Arbeitsprozesses ist eine Neuregelung der bestehenden Kundensegmentierung: anstelle der Segmentierung im Sinne des zum Startzeitpunkt von *Mach es einfach* bestehenden Standard-Prozess mit sechs Kundensegmenten (sog. Profillagen) wird nur noch zwischen zwei Gruppen unterschieden. Die Arbeitsuchenden werden je nach individueller Integrationsprognose eingeteilt in eine Gruppe von Personen, für die eine Arbeitsaufnahme innerhalb von zwölf Monaten (zum Projektabschluss nur noch bis zu sechs Monaten) antizipiert wird und eine weitere Gruppe, die für eine Integration voraussichtlich mehr Zeit und stärkere Unterstützung benötigt. Für die Betreuung dieser beiden neuen Kundensegmente wurden neue Teams gebildet, in denen die Fachkräfte nicht mehr ausschließlich für Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberbelange zuständig sind, sondern innerhalb branchenspezifischer Einheiten jeweils beide Arbeitsmarktseiten betreuen.

Sonderthemen im Bereich der Betreuung von Arbeitgebern bzw. Arbeitsuchenden werden jeweils von darauf spezialisierten Fachkräften bearbeitet, die in die neuen Teamstrukturen eingebunden sind. Zu diesen Sonderthemen zählen bei Arbeitgebern z.B. die Bewilligung von Kurzarbeitergeld oder die Weiterbildungsberatung, bei Arbeitsuchenden die Beratung von Personen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf und/oder gesundheitlichen Einschränkungen. Ein regelmäßiger Austausch zwischen Fachkräften in den neuen Teams erfolgt in institutionalisierten Formaten unter Einbeziehung von Vertreterinnen jeder branchenspezifischen Einheit. Zusätzlich besteht ein fallspezifischer Austausch auf individueller Ebene, z.B. über angefragte ‚Bewerberprofile‘ bei Stellenbesetzungen. Dies wird insbesondere bei Berufsgruppen als erforderlich beschrieben, die in vielen Branchen einsetzbar sind, wie z.B. Büro- und Reinigungskräfte. Gerade bei Berufen mit sehr flexiblen Einsatzmöglichkeiten werden die Grenzen der inhaltlichen Zuständigkeiten bei der Betreuung beider Marktseiten immer wieder hervorgehoben (34, 34; 92, 29).

Vor allem Fachkräfte, die vor der Umstellung auf die ‚Generalistenlösung‘ im AG-S angesetzt waren, beschreiben die Einarbeitung in die Betreuung von Arbeitsuchenden als überaus aufwändig. Beispielhaft sind hier die Anforderungen an Kenntnisse über rechtliche Grundlagen und zu Computer-basierten Anwendungen zu nennen. Zudem bestanden insbesondere in der Übergangsphase teilweise Unsicherheiten, z.B. bei der Bewilligung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen, die mit der erhöhten Sorge vor Fehlern in der eigenen Arbeit einhergingen (56, 19). Insgesamt wurden von dieser Personengruppe immer wieder Probleme in der Organisation des Arbeitsalltags beschrieben. Während die Arbeit mit Arbeitsuchenden durch die Terminvergabe strukturierter sei, werden Arbeitgeber als wenig steuerbar dargestellt. Daher falle es häufig schwer, beiden Seiten gleichermaßen gerecht zu werden. So ging mit der für ehemals arbeitgeberorientiert arbeitende Fachkräfte neuen Terminierung für die Beratung von Arbeitsuchenden z.B. die Befürchtung einher, dass die bisherigen Arbeitsroutinen in der Betreuung von Arbeitgebern kaum mehr aufrechtzuerhalten seien. Die Agenturführung setzte auf Schulungen z.B. zu rechtlichen Themen oder zur Handhabung der IT. Darüber hinaus wurden vormals spezialisierte Fachkräfte gemischten ‚Tandems‘ zugeteilt, um gegenseitige informelle fachliche Unterstützung in der Übergangsphase zu ermöglichen. Zu einem späteren Zeitpunkt wurden Schulungen zu spezifischen Inhalten beider Fachrichtung aus dem Kollegenkreis angeboten.

Es zeigte sich durchgehend eine Sorge vor nachlassender Servicequalität für die Arbeitgeber (34, 28). In diesem Zusammenhang wurde besonders häufig die Einschränkung der telefonischen Erreichbarkeit für Arbeitgeber erwähnt, die sich aufgrund der Terminierung von Beratungsgesprächen mit Arbeitsuchenden ergeben:

„und früher haben wir halt unsere Arbeitgeber schon verwöhnt, wir wollten es ja auch so, wir wollten ja ein Gesicht für den Arbeitgeber sein, und die sind ja mit allen Fragen zu uns gekommen. Egal was (...) das war schon so gewollt, ja dass die mit allem zu uns kommen, und weil wir jetzt nicht mehr so die Zeit haben, sich um alles und jeden zu kümmern. Also eben (...) Termine haben mit den Bewerbern. Arbeitgeber können nicht immer so lange warten. Also sie wollen in den meisten Fällen halt immer gleich bedient werden. (...) im Arbeitgeber-Service (...) hatten wir sie schon ganz schön verwöhnt und das wird jetzt natürlich (...) zurückgefahren.“ (72, 257).

Im Projektverlauf wurde diese Kritik aufgegriffen und eine neue Verteilung der Arbeitszeiten auf eine gleichwertige Stundenzahl für die Betreuung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern eingerichtet (90, 47). Die gegenseitige Unterstützung in Form von ‚Tandems‘ aus Kollegen der beiden Spezialisierungen in der Einarbeitungszeit sowie Kollegialität und Hilfsbereitschaft von Kollegen werden von den interviewten Fachkräften als Ressourcen in der Umstellungszeit beschrieben (92, 99). Wo diese Kollegialität und Unterstützung individuell weniger wahrgenommen wurde, wurde die Umstellung auch als Belastung wahrgenommen (57, 147). Insgesamt wurde es für die

Arbeit in der neuen Organisationsform als förderlich beschrieben, wenn die Zuständigkeit für die bereits im Vorfeld betreute Branche auch für die ‚Generalisten‘ beibehalten wurde (56, 53).

Die ehemals arbeitnehmerorientierten Fachkräfte sehen sich mitunter einem inneren Konflikt ausgesetzt, wenn sie nicht – wie früher – eine klare Position für die eigenen Adressaten auf Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerseite beziehen können, sondern gegebenenfalls gegensätzliche Interessen ausgleichen oder für sich gewichten müssen, um zu einer Vermittlungsentscheidung zu kommen (34, 52). Darüber hinaus berichteten sie teilweise von Vorbehalten vor den Tätigkeiten im Arbeitgeberbereich. Dabei bereitete insbesondere die Befürchtung Schwierigkeiten, dass man auch von ihnen nun stärkeres vertriebliches Arbeiten erwarten könnte. Andererseits nutzen einige Fachkräfte zum Beispiel die nun bestehende Möglichkeit zu Arbeitgeberbesuchen in den von ihnen betreuten Branchen. Die hier gewonnenen Informationen über Arbeitsbedingungen und Qualifikationsanforderungen konnten in den Beratungsgesprächen mit Arbeitsuchenden eingesetzt werden. So konnte die Beratung der Arbeitsuchenden zu Weiterbildung und Qualifikation spezifisch an den Arbeitsanforderungen lokaler Arbeitgeber ausgerichtet werden. Insgesamt wurde hervorgehoben, dass bei allen Fachkräften im Zuge der Umstellung ein hoher Qualifizierungsbedarf bestand, um gegenüber Arbeitnehmern und Arbeitgebern weiterhin als Expertinnen für deren Anliegen aufzutreten. (56, 15).

5.3.5 Fazit

Alle an *Mach es einfach* teilnehmenden Agenturen verfügten im Vorfeld des Projekts entsprechend dem Standard innerhalb der BA über getrennte Teams für die Betreuung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Dabei bestanden bereits vor der Projektteilnahme an allen Standorten formalisierte Austauschformate von unterschiedlicher Intensität und Umfang sowie informelle persönliche Kontakte zwischen Fachkräften der beiden Spezialisierungen. Auch wenn an den Standorten unterschiedliche Modelle der Zusammenarbeit von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Fachkräften entstanden sind, ist den verschiedenen Varianten gemeinsam, dass sie die Aktivitäten weg von strikter Arbeitsteilung und Standardisierung in den Prozessen hin zu stärker individualisierten Vermittlungsansätzen mit Bestandteilen integrierter Beratung durch Fachkräfte beider Spezialisierungen entwickelt haben.

Der Ausgangspunkt für die Veränderungen der Zusammenarbeit von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Fachkräften im Rahmen des Modellprojekts war häufig die Erwartung einer Förderung von Qualität und Nachhaltigkeit im Stellenbesetzungsprozess durch eine stärker auf den Einzelfall ausgerichtete direkte Kommunikation. Innerhalb der Arbeitsagenturen verläuft Kommunikation in der Regel formal und hierarchisch. Dies gilt auch für die Modellagenturen. Durch die im Rahmen des Modellprojekts implementierten neuen Teamstrukturen entstehen neue formale Austauschformate, in denen Wissensaustausch zu Arbeitsuchenden und Arbeitsstellen systematisch und regelmäßig erfolgt. In komplexen Organisationen wie der Arbeitsverwaltung sind aber auch informelle Kommunikationsstrukturen ein wichtiger Bestandteil

des immateriellen Produktionsprozesses (ebd.). Bestehende Strukturen des informellen Austauschs wurden durch die mit der Umorganisation jeweils einhergehenden Veränderungen von Zuständigkeiten und Spezialisierungen auf Fachkräftebene teilweise unterbrochen. Während neue Routinen des formalen Wissensaustauschs agenturseitig implementiert wurden, erschien der Aufbau neuer informeller Kommunikationsstrukturen für Fachkräfte während der Umstellungsphase aufwendig und zeitintensiv.

Die neuen formalen und informellen Beziehungen zwischen Fachkräften beider Spezialisierungen wirken sich auf die Vermittlungspraxis aus, die als „interdependenter Prozess“ zwischen Fachkräften, Arbeitsuchenden und Arbeitgebern beschrieben werden kann. Die neuen organisationalen und kommunikativen Strukturen machen in der Folge auch eine Anpassung der bestehenden Praktiken der Fachkräfte notwendig. Brodtkin (2011: 273) verweist darauf, dass die Anpassung von bestehenden (*street-level-*) Praktiken an neue betriebliche Regelungen merkliche Auswirkungen auf die Adressaten dieser Praktiken haben kann. Dies gilt z.B. dort, wo durch die Umsetzung einer ‚Generalistenlösung‘ im Sinne der Betreuung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern aus einer Hand merklich neue Rollenanforderungen an die Fachkräfte entstanden sind.

Die Arbeitspraxis der zuvor spezialisiert tätigen Fachkräfte wird durch den Auftrag der Beratung von Personen auf der bisher nicht betreuten Marktseite verändert. Bestehende Routinen und Arbeitsweisen können nicht ohne weiteres auf die neuen Adressaten übertragen werden, sondern es mussten neue Beratungs- und Kommunikationsformen entwickelt werden. Dies hat auch Einfluss auf das jeweilige Verhältnis von Dienstleistung und Kontrolle, das Fachkräfte gegenüber ihren Kunden einzunehmen gewohnt waren (siehe Abschnitt 5.3.2). Darüber hinaus müssen die Fachkräfte nun latent vorhandene Konflikte, die aufgrund einer gewissen Asymmetrie zwischen Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot bestehen können, durch die Zusammenführung der Spezialisierungen mit sich selbst ausmachen. So gilt es nun alleine abzuwägen, ob z.B. die Bedingungen bei bestimmten Arbeitsstellen für die betreuten Arbeitsuchenden akzeptabel sind, oder eben nicht.

Auch die Fachkräfte, die in einer der Mischteamvarianten arbeiten, sehen sich durch die beschriebenen Veränderungen mit neuen Rollenanforderungen konfrontiert. Zwar wurden die bisherigen Arbeitsweisen nirgends gänzlich in Frage gestellt, die Umorganisation machte aber die Aneignung von Fachwissen in neuen Bereichen ebenso wie die Erarbeitung von Kommunikationsroutinen mit neuen Adressaten notwendig. Durch die Umstellung an allen Standorten sahen einige Fachkräfte den bisher mit der eigenen Arbeit verbundenen Anspruch an einen Expertenstatus gegenüber ihren Adressatinnen zunächst gefährdet. Dies führte mitunter zu einem Gefühl der drohenden De-Professionalisierung u.a. durch die Aufgabe bisheriger Spezialisierungen bezüglich bestimmter Branchen oder Rechtsgebiete. Die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung ihres eigenen professionellen Anspruchs erforderte den Aufbau neuen Expertenwissens. In diesem Zusammenhang kommt neben formalen Schulungen

dem informalen Austausch von Fachwissen zwischen den Fachkräften hervorgehobene Bedeutung zu. Dies ist insbesondere in Zusammenhang mit Aspekten der Arbeit der Fall, die über das reine Fachwissen hinausgehen und eher kommunikative Aspekte in Bezug auf neue Personengruppen berühren.

Trotz der vielfachen (Rollen-) Anforderungen und der Notwendigkeit von Wissensaustausch und Qualifizierung hoben Fachkräfte in den Mischteamvarianten auch die Relevanz des intensiveren Austauschs für die Beurteilung der Güte der Passung von Stellenanforderungen und der dafür in Frage kommenden ‚Bewerber‘ hervor. Es zeigten sich zudem Hinweise auf gestiegenes gegenseitiges Verständnis von Arbeitsweisen und -anforderungen sowie eine Öffnung zu direkter Interaktion mit neuen Adressaten. Insgesamt zeigen die Befunde der Begleitforschung zu den neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Fachkräften, dass sich die im Rahmen des Modellprojekts intendierten Effekte im Sinne einer intensivierten fallbezogenen Kommunikation und einer besseren Bewertungsgrundlage für die Güte einer Passung von Person und Stelle teilweise einstellen. Es kommt aber auch zu nichtintendierten Nebenfolgen, die darauf schließen lassen, dass weitreichende Veränderungen der bestehenden Arbeitsorganisation Zeit und konstante Rahmenbedingungen z.B. für den Aufbau zusätzlicher Qualifikationen und formaler wie informaler Kommunikationsstrukturen benötigen.

5.4 Individualisierung von Vermittlung und Beratung

Die Bundesagentur für Arbeit zielt darauf, dauerhaft Menschen in den Arbeitsmarkt zu (re-)integrieren. Durch unterschiedliche formale Qualifikationen, persönliche Neigungen und Fähigkeiten der Arbeitsuchenden und unterschiedliche Anforderungen seitens der Arbeitgeber kommt es auf Arbeitsmärkten zu Friktionen. Die lokalen Agenturen für Arbeit setzen ihr Wirken daran an, zu einem schnelleren Marktausgleich beizutragen und „die individuelle Beschäftigungsfähigkeit“³¹ (§ 1 Abs. 1 SGB III) zu fördern. Trotz individueller Bedarfe der Arbeitsuchenden ist die Praxis der Arbeitsvermittlung jedoch durch formalisierte Abläufe und standardisierte Prozesse gekennzeichnet (Hielscher/Ochs 2009; Ochs/Schütz 2005). Zentrale Vorgaben betreffen in der Vermittlungsinteraktion beispielsweise Inhalte von Beratungsgesprächen, Zeitphasen zwischen Kontakten mit Arbeitsuchenden (Kaltenborn et al. 2010: 72) oder das sogenannte Kundenprofil. Hier zeigt sich die Herausforderung, vergleichbare professionelle Vermittlung und Beratung anzubieten und diese gleichzeitig so zu gestalten, dass sie auf individuelle Bedarfe adäquat reagiert. Dass einheitliche Strukturen, Prozesse, Fähigkeiten und Instrumente weiterentwickelt werden, um direkt und indirekt zu einem Marktausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt beizutragen, wird auch als bestehende Aufgabe in dem Strategiepapier „BA 2020“ festgehalten (Bundesagentur für Arbeit 2013: 6). Hier wird auch die Bedeutung individueller Dienstleistung betont: „Beratung wird durch die zukünftigen Entwicklungen am

³¹ Für eine Analyse und Weiterentwicklung des in der Arbeitsverwaltung verwendeten Konzepts der Beschäftigungsfähigkeit siehe Promberger et al. (2008).

Arbeitsmarkt immer wichtiger. Sie bezieht zunehmend auch das Lebensumfeld mit ein und wird daher immer stärker als eigenständige Dienstleistung angeboten.“ (2013: 19) Vor diesem Hintergrund wurden im Modellprojekt standardisierte alltägliche Tätigkeiten in der Vermittlungspraxis reflektiert und verändert.

Einige der vorgenommenen Veränderungen, insbesondere aus zwei Modellagenturen, werden im Rahmen dieser Fallstudie als *Individualisierung von Vermittlung und Beratung* beschrieben. Individualisierung meint hier die stärkere Berücksichtigung adressatengerechter Aspekte der Vermittlung und Beratung, die auf Besonderheiten und Bedürfnisse des Gegenübers reagieren. Geteilt wurde in allen beteiligten Agenturen die Einschätzung, dass die Vermittlungskommunikation einfacher gestaltet werden sollte, indem z.B. „Dinge weggelassen werden, die nur bürokratisch sind, also nur wegen irgendwelchen Formalien gemacht werden und nicht dem Kunden nutzen“ (48, 112). Im Detail gehe es darum, alle Schritte der Vermittlungsarbeit am Adressaten statt an formalisierten und standardisierten Abläufen zu orientieren:

„dass ich intelligent meine Vorschläge, meine Vermittlungsvorschläge, meine Suchläufe, mein Gespräch mit dem Kunden, in beide Richtungen Arbeitgeber [und – d.V.] Arbeitnehmer orientiere, dass seine Integrationschancen sich erhöhen und, dass der Arbeitgeber einen Mitarbeiter findet“ (10, 69).

Insbesondere in Gesprächen mit Führungskräften der *Mach-es-einfach*-Agenturen wird deutlich, dass eine auf Personen und Unternehmen zugeschnittene Dienstleistungsorientierung verfolgt wird, die in Arbeitsprozesse und Materialien eingehen und von der Mitarbeiterschaft der Agentur übernommen werden soll. Doch auch Fachkräfte beschreiben eine im *Mach-es-einfach*-Rahmen vollzogene Orientierung an den Adressaten, die im vorliegenden Kapitel untersucht werden:

„Eigentlich spürbare Veränderung in der täglichen Arbeit. (...) ich finde auch die Kundenzufriedenheit bestimmt vor allem ja? Also es sind jetzt ganz andere Dienstleistungsangebote als vorher da. Ich find es sehr gut, dass eben individueller gearbeitet wird, auf den Kunden bezogen“ (Fachkraft 85, 208).

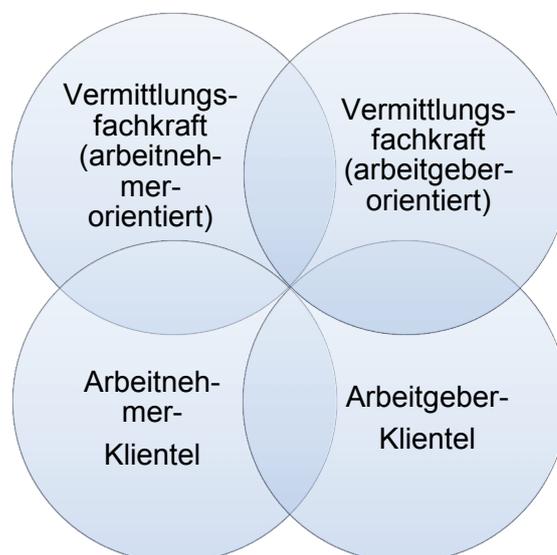
Dabei ist zu beachten, dass eine Vereinfachung für die Adressaten nicht unbedingt mit einer vereinfachten, jedoch mit einer individuelleren Arbeitsweise für die Mitarbeiter einhergehen muss (48, 112ff.).

5.4.1 Instrumente der individuellen Vermittlung und Beratung

Analytisch betrachtet, setzten die im Projektrahmen entwickelten Instrumente der Individualisierung vor allem an vier Ebenen der Interaktion relevanter Akteure für die Vermittlungsarbeit an (vgl. Abbildung 3). Klassisch ist die Interaktion zwischen den arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräften und den Arbeitssuchenden respektive den arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräften und ihren Adressaten. Dar-

über hinaus werden direkte Interaktionen zwischen den beiden Adressatengruppen untereinander initiiert – den Arbeitssuchenden und den Arbeitgebern. Außerdem arbeiten Vermittlungsfachkräfte beider Marktseiten zusammen.

Abbildung 3
Individualisierung der Interaktionsebenen der Vermittlungsarbeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Folgenden werden mehrere individualisierende Instrumente skizziert. Meist setzen sie auf verschiedenen Ebenen der adressatengerechten Vermittlung und Beratung an. Während die intensivere Zusammenarbeit von arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung bereits ausführlich dargestellt wurde (vgl. Abschnitt 5.3), werden hier die Außendienste bei Arbeitgebern, die Bewerbungstage, die kundenfreundliche Kommunikation, das Bewerbungscoaching und das Jobcafé mit Blick auf adressatengerechte Aspekte der Vermittlungsarbeit betrachtet. Die Analysen der individualisierenden Instrumente können dabei Aussagen zu den am Projekt partizipierenden Agenturen treffen, allerdings nicht differenzieren, welche Veränderungen projektspezifisch sind. Denn es gibt Hinweise dafür, dass die Individualisierung ein Element allgemeiner Veränderungen der Vermittlungsarbeit ist. So intensivierten Agenturen ihre Beratung und Kontaktfrequenz in der Vermittlungsarbeit auch im Rahmen von Modellprojekten mit erweiterter Ressourcenausstattung für die Vermittlung (Theuer/Sowa 2014; Hofmann et al. 2012).

Informationsgewinn und Kontakte in Außendiensten beim Arbeitgeber

In den *Mach-es-einfach*-Agenturen wurde die Strategie verfolgt, die Frequenz bisheriger Außendienste durch Fachkräfte zu intensivieren, um Dienstleistungen anzubieten, Informationen auszutauschen und Kontakte zu pflegen. Darüber hinaus werden Außendienste eingesetzt, um neue Arbeitgeber sowie weitere Kooperationspartner (Netzwerkpartner, Kommunen, etc.) zu akquirieren. Die von den Fachkräften gewonnenen Erkenntnisse sollen dabei einerseits intern weitergegeben werden, um die Informationen zu den Arbeitgebern auch für andere Kolleginnen und Kollegen nutzbar

zu machen. Andererseits sollen sie auch dazu dienen, weitere für die Agentur nutzbare Erkenntnisse zum regionalen Arbeitsmarkt zu gewinnen. Eine vertiefte Kenntnis des jeweiligen Arbeitgebers sowie erweitertes berufskundliches Wissen der Fachkräfte soll die Passung der Vermittlung erhöhen. Mittel Informationsgewinn und Wissenstransfer zielen also Außendienste darauf, eine individuell zugeschnittene Dienstleistung für Arbeitsuchende wie Arbeitgeber anzubieten.

Bewerbungsgespräche statt ‚sprechendes Papier‘

Auf der Ebene des Austausches von Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Klientel sowie der Vermittlungsfachkräfte beider Marktseiten mit ihren Adressaten zeigt sich individualisierte Vermittlungsarbeit anhand des Umgangs mit Bewerbungsgesprächen. Üblicherweise wird ein bedeutender Teil der Vermittlungsarbeit mithilfe von papierformatigen Vermittlungsvorschlägen betrieben. In diesen Vorschlägen werden Arbeitsuchenden Stellenangebote und Arbeitgebern Bewerberprofile zugesandt (meist ohne einen vorherigen direkten Austausch), mit dem Ziel, eine Bewerbung zu initiieren. Dagegen stoßen Vermittlungsfachkräfte im Projektrahmen verstärkt Face-to-Face-Kontakte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern an. Dabei gab es unterschiedliche Ausgestaltungen, die häufig unter dem Begriff „Bewerbertag“ gefasst werden:

1. **Vermittlung vor Ort bei einem Arbeitgeber (auch assistierte Vermittlung genannt):** Mit wenigen³² ausgewählten Bewerbern sucht eine arbeitnehmerorientierte (und ggf. auch eine arbeitgeberorientierte) Fachkraft einen Arbeitgeber auf, um diesen kennenzulernen und Bewerbungsgespräche zu führen.
2. **Vermittlung in den Räumen der Agentur für einen Arbeitgeber:** Nach einer Vorstellung des Arbeitgebers selbst oder anderweitiger Information, können interessierte Arbeitsuchende, die ggf. von Fachkräften vorausgewählt werden, in der Agentur Bewerbungsgespräche führen (auch „Speeddating“³³ genannt). Die Organisation liegt hier häufig bei arbeitgeberorientierten Fachkräften und adressiert eine Personenanzahl von unter 75 Personen. (70)
3. **Mittlere bis große Messeveranstaltung mit mehreren Arbeitgebern:** Bei diesen Messen werden mehr Arbeitsuchende und Arbeitgeber eingeladen (z.B. nahmen nach 1.000 Einladungen 200 Personen an einer Messe im Helferbereich teil, 70). Die Anwesenden haben (ggf. nach Vorauswahl) die Möglichkeit für Bewerbungsgespräche.

Die etwa beim Versenden von Vermittlungsvorschlägen entstehende Anonymität soll sich durch das persönliche Kennenlernen und das direkte Gespräch zwischen Arbeit-

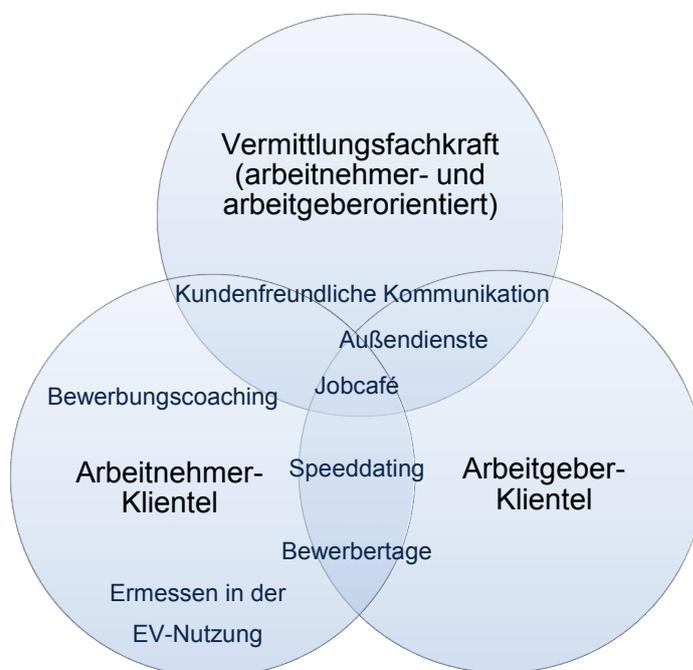
³² Auch bei differierenden Anzahlen handelt es sich um maximal Kleingruppen: Es wurden ein bis zu sechs Bewerber mit zu einem Arbeitgeber genommen.

³³ Mit dem Begriff „Speeddating“ werden kurze Bewerbungsgespräche zwischen Arbeitgebern und Bewerbern bezeichnet.

geber sowie Arbeitslosen abbauen (48, 51; 48, 164). Ziel war zudem ein unbürokratischer und unkomplizierter Austausch. Doch auch die Bewerbungsgespräche müssen dokumentiert werden, um den Anteil der Agentur für Arbeit an der Vermittlung im Controllingsystem sichtbar werden zu lassen. Dafür wird der oben genannte Vermittlungsvorschlag verwendet. Allerdings erhalten diesen nur Bewerber, die ihr Interesse geäußert haben und im Kontakt mit dem Arbeitgeber waren. Versucht wird dadurch, den für das System notwendigen Verwaltungsakt als formlosen administrativen Nachgang in eine insgesamt möglichst unbürokratische Veranstaltung einzubetten.

Wie in der Abbildung 4 zusammengefasst, richten sich Außendienste an die Arbeitgeber, können jedoch auch dazu dienen, das professionelle Wissen zu erweitern, indem sich arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkräfte austauschen. Die sogenannten „Bewerbertage“ und „Speeddatings“ werden für direkte Bewerbungsgespräche genutzt. Ein Schwerpunkt dieser Instrumente liegt darauf, die black box der Logiken von Entscheidungsprozessen (auf beiden Marktseiten) für eine individuell passende Stellenbesetzung durch Wissen ‚aus erster Hand‘ zu erhellen. Eine umfassende Form der Wissensermittlung für die Such- und Entscheidungsprozesse am Arbeitsmarkt, aber auch die lokalen Gegebenheiten der regionalen Arbeitsmärkte sind auch mit der im Folgenden skizzierten kundenfreundlichen Kommunikation, dem internen Bewerbungscoaching sowie dem Jobcafé verbunden. Insbesondere bei dem Jobcafé kommt es zur Verschränkung unterschiedlicher Interaktionsebenen.

Abbildung 4
Instrumente der Individualisierung in ihren Interaktionsebenen



Quelle: Eigene Darstellung.

Kundenfreundliche Kommunikation

In allen drei Agenturen wird die Adressatenperspektive auf die Vermittlungsarbeit reflektiert, um die Arbeitsprozesse und -materialien verständlicher und effizienter zu gestalten. So liegt ein besonderes Augenmerk auf einer kundenfreundlicheren Kommunikation, indem ausgegebene Informationen, etwa in Formularen³⁴, Anschreiben, Broschüren oder der Eingliederungsvereinbarung sowie die Informationen in Beratungsgesprächen auf ihre Relevanz und Verständlichkeit für die Adressaten hin überprüft und ggf. entsprechend überarbeitet werden. Ebenfalls wurde im Zuge des Projektes hinterfragt, ob das Vereinbaren von Eigenbemühungen im Rahmen der EV als Standardprozess auch für die Personen sinnvoll ist, bei denen in naher Zukunft keine zu vereinbarenden Schritte für die Arbeitsmarktintegration zweckmäßig sind. Dies ist etwa bei einer bevorstehenden schulischen Ausbildung oder einer baldigen Erziehungszeit der Fall.

Die Akteure erwarteten eine stärkere Akzeptanz seitens der Arbeitssuchenden, wenn in solchen Fällen der als bürokratisch erlebte Akt der Eingliederungsvereinbarung unterlassen werden könnte. Sie reflektierten mit Blick auf ein adressatengerechteres Beratungsgespräch weiterhin, dass ein Weglassen der EV für arbeitsmarktnahe Arbeitssuchende sinnvoll sei. Gerade bei dieser Klientel könnte die in der EV liegende Kontrollfunktion mitsamt ihren Sanktionsmöglichkeiten irrelevant sein. (12, 50; 50, 50-55; 48, 51) Im Projektrahmen konnten die Vermittlungsfachkräfte diesen Ermessensspielraum austesten. Später führte die Zentrale eine Weisung ein, die den Vermittlungsfachkräften diese Entscheidungsbefugnis bei marktnahen Arbeitssuchenden bundesweit einräumt.³⁵

Zeitnahes Einzelcoaching in der Agentur statt Maßnahmeneinkauf

Außerdem wurde ein bisher extern von Maßnahmeträgern durchgeführtes Angebot des Bewerbungcoachings durch Fachkräfte einer am Projekt beteiligten Agentur offeriert. Das Angebot beinhaltet ein Einzeltraining für die Erstellung von Bewerbungsunterlagen und bei Bedarf ein weiterführendes Gruppentraining für Bewerbungsgespräche. Ziel dessen ist ein auf die Bedarfe der Adressaten zugeschnittenes, individuelles Training, das frühzeitiger als eine Maßnahme (evtl. noch vor Eintritt der Arbeitslosigkeit) optimierte Bewerbungsunterlagen produzieren soll. Als Begründung für das interne Angebot werden auch teilweise schlecht erstellte Bewerbungsunterlagen im Rahmen externer Maßnahmen angeführt (87, 88; 88, 169ff.). Zudem sei die direkte und für Arbeitssuchende häufig unerwartete „aktive Hilfe“ (87, 105; vgl. auch 103) angenehmer als eine Maßnahme, die einen Zwangscharakter beinhalte (87, 109ff.). Folglich soll das Bewerbungcoaching dazu beitragen, das Agentur-Image gegenüber den Arbeitssuchenden zu verbessern. Ein Bewerbungcoaching durch Vermittlungsfachkräfte wurde bereits im Projekt „Kunden aktivieren und Integrationsleistung

³⁴ Z.B.: Eine vereinfachte Veränderungsmitteilung (21,85; 42,27 und 37).

³⁵ Weisung 201512003 vom 08.12.2015 – Eingliederungsvereinbarung (EV) – Ermessensspielraum bei marktnahen Kundinnen und Kunden für den Abschluss einer EV.

verbessern“ im SGB III durchgeführt. Hier wurde das Ziel eines intensiveren und besseren Fachkräfte-Adressaten-Verhältnisses verfolgt.

Das Einzeltraining führen spezialisierte Vermittlungsfachkräfte durch, die über Fachkompetenzen zum Bewerbungstraining verfügen. In Einzelterminen werden mitgebrachte Bewerbungsunterlagen besprochen und eine Überarbeitung direkt vorgenommen. Das Gruppentraining zu Bewerbungsgesprächen bieten INGA-Mitarbeiter an. Die Eingangszone begleitet dieses Angebot organisatorisch.

Das Jobcafé

Das Jobcafé ist ein Beispiel für eine individuellere Form der Vermittlungsarbeit, die unterschiedliche Interaktionsebenen der Vermittlungsarbeit zusammenführt und sowohl die Kommunikations- als auch die Beziehungsebene zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitssuchenden verändert. Zwar wurden im SGB-II-Bereich ähnliche Maßnahmen entwickelt, insbesondere das sogenannte „Werkakademie-Konzept“ nach § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III, doch für die beteiligte Modellagentur stellte dieses Instrument eine Neuerung dar. Die Idee geht auf den Vorschlag einer Vermittlungsfachkraft zurück, die das Jobcafé zunächst selbst durchführte (9, 87; 53, 37; 24, 49). Das Instrument fand in der Modellagentur im weiteren Projektverlauf eine zunehmende Verbreitung, die auch dadurch vorangetrieben wurde, dass andere Teams die Vorgabe erhielten, dieses Instrument anzuwenden.

Jobcafés werden als „Erfahrungsaustausch“ (48, 47) beschrieben. Dieser richtet sich vornehmlich an Arbeitssuchende, jedoch werden auch Arbeitgeber eingeladen. Die Veranstaltung wird möglichst nah an den Wohnorten der Arbeitssuchenden in unterschiedlichen Orten im Agenturbezirk organisiert. Die ursprüngliche Idee war es, Beratung vor Ort in einem Rathaus anzubieten (93, 39). Wie der Name andeutet, lädt die Vermittlungsfachkraft in der endgültigen Ideen-Realisierung eine kleine Anzahl von ca. sechs Arbeitssuchenden in ein Café³⁶ ein. Als neuartig wahrgenommen wird dabei nicht nur der Veranstaltungsort mit ‚unbürokratischem Ambiente‘, sondern auch, dass die Vermittlungsfachkraft an den Wohnort der Arbeitssuchenden fährt („ich komm zu euch“ 8, 78).³⁷ Eingeladen wird eine berufsspezifisch homogene Personengruppe. Die Teilnahme ist freiwillig.

Die Veranstaltung beinhaltet meist einen Themenvortrag und einen allgemeinen Dialog zum Themenkomplex sowie einen individuellen Erfahrungsaustausch. So kann die Vermittlungsfachkraft selbst über arbeitsmarktrelevante Aspekte sprechen oder

³⁶ Das Jobcafé wird überwiegend in Cafés durchgeführt, fand jedoch auch an anderen Orten wie in einer Räumlichkeit eines Arbeitgebers (53, 41) und in einem Rathaus statt (10, 91) und war zum Erhebungszeitpunkt auch in einer psychiatrischen Einrichtung geplant (80, 109ff.). Eine Vor-Ort-Beratung wird im Akademikerbereich in Zusammenarbeit mit Hochschulen für eine Beratung zu Bewerbungsunterlagen angeboten (50, 78).

³⁷ Daneben enthält das Jobcafé jedoch sicherlich auch Elemente der Gruppenberatung oder der Gruppeninformation, die sich ebenfalls an homogene Gruppen richten und zu denen gegebenenfalls auch Arbeitgeber eingeladen werden können.

Vortragende einladen (53, 37; 10, 105). Die zugrunde liegende Idee ist, dass sich die Teilnehmenden in einer ungezwungenen Atmosphäre über Themen unterhalten, die die Arbeitsuche betreffen (8, 78). Der Kontakt beim ‚unverbindlichen Kennenlernen‘ im Jobcafé soll eine gegenseitige Vernetzung und Unterstützung der Arbeitsuchenden befördern (8, 78).

Wie wird das Jobcafé von den Fachkräften aufgenommen?

Positiv für eine individuellere Beratung wird die Flexibilität des Instruments gesehen (10, 54). Es kann z.B. auf einen Arbeitgeber (53, 37) ausgerichtet sein, die Bewerbungssituation in den Mittelpunkt rücken (etwa Kommunikationsthemen, Körpersprache oder Bewerbungsstrategien (68, 17)) oder sich auf unterschiedliche Zielgruppen beziehen (10, 54). Auch konzeptionell gibt es keine Vorgaben, etwa ob das Jobcafé als Einzel- oder mit Folgeterminen organisiert wird. Die Gestaltungsfreiheit wurde größtenteils begrüßt. Dass allerdings im Geschäfts- und Aktivitätenplan der Agentur für 2016 festgelegt wurde, dass in allen Teams Jobcafés ausgerichtet werden müssen, führte mitunter zu Bedenken und Kritik bei den Mitarbeitern, die sich eine freiwillige Durchführung gewünscht hätten (48, 49; 93, 485; 95). Auf Führungsebene wurden häufig eher langfristige Erfolge erwartet (08, 78). Dagegen wurden von einigen Fachkräften geringe Arbeitsmarktintegrationen bemängelt. Eine Infragestellung dieser Herangehensweise pointiert jedoch folgendes Fachkraftzitat:

„Jobcafé, da ist immer die Aussage, es kommt nichts dabei raus, also keine, wenige Vermittlungen, die wirklich durchs Jobcafé erfolgen, wobei das eigentlich der falsche Ansatz ist. Ich mache das ja nicht, um jemanden in der nächsten Woche in Arbeit zu bringen. Klar ist das das Ziel, das Ergebnis irgendwann, aber ich denke in erster Linie geht es um den Austausch.“ (93, 485)

Eine veränderte Gesprächskultur sei bereits von Arbeitsuchenden rückgemeldet worden: „ihr habt einen ganz anderen Umgang mit uns.“ (49, 114). Im Kundenreaktionsmanagement zeige sich eine neue Qualität von Lob bis hin zu konstruktiv-kritischen Rückmeldungen (97, 108).

Die Durchführung der Veranstaltung ist für die Fachkraft mit unterschiedlichen Aufwänden verbunden: Etwa die Recherche von passenden und interessierten Arbeitsuchenden, die erst nach einer individuellen Ansprache und telefonischer Nachhaltung des Erscheinens als erfolgreich beschrieben wurde.³⁸ Auch müssen Referenten eingeladen sowie Vor- und Nachbereitung getroffen werden (84; 95). Der Aufwand wird im Verhältnis zur kleinen Zielgruppe (29, 196) und wahrgenommener niedriger Integrationserfolge teilweise als hoch beschrieben (z.B. 95, 92). Dies illustriert folgende Fachkraftaussage: „Und es kostet halt auch viel Zeit für die Leute, die das

³⁸ Die zusätzliche telefonische oder persönliche Kontaktierung erzeuge Verbindlichkeit und ermögliche erst die Durchführung. Nach einzig schriftlichen Einladungen würden kaum Personen erscheinen. (68, 13; 93)

machen, sodass man auf der anderen Seite für die eigentliche Arbeit, die ja trotzdem noch weiterläuft, weniger Zeit hat“ (51, 80). Andere Fachkräfte schätzen den Aufwand jedoch geringer ein (93).

Neben dem organisatorischen Aufwand besteht nach Ansicht von Vermittlungsfachkräften eine Herausforderung darin, dass bestehende Regelungen kein flexibles Eingehen auf die Situation vor Ort ermöglichen. So brachten Vermittlungsfachkräfte häufiger den Wunsch nach einem Budget für das Jobcafé zum Ausdruck, um z.B. Reisekosten für externe Referenten (84, 93) oder für teilnehmenden Arbeitsuchende Getränke zu übernehmen (95, 97). Ein Budget für die Veranstaltungsorganisation könnte externen Referenten eine Geste der Gegenleistung ermöglichen und deren Gewinnung erleichtern.

Nach der Erfahrung von Fachkräften geben Teilnehmende meist positive Rückmeldungen (51, 84). Doch die Teilnahmebereitschaft ist gemischt, so dass häufig bereits im Vorfeld abgesagt wurde:

„also auch von den Kunden kam zurück ‚ich will es nicht‘. Weil ich denke, da gehen manche die mit der Arbeitslosigkeit vielleicht auch nicht so umgehen, ‚ach Gott da hock ich jetzt in einem öffentlichen Café und dann kommen meine Nachbarn da zum Kaffee trinken‘. Ich denk mal das liegt auch nicht jedem.“ (51, 84)

Wie individualisiert das Jobcafé die Vermittlung und Beratung?

Eine Ebene der Individualisierung ist das *Kennenlernen des Sozialraums* durch die arbeitnehmerorientierte Vermittlungsfachkraft. Die Vermittlungsfachkraft veranstaltet das Jobcafé nahe am Wohnort ihrer Klientel. So nehmen die Arbeitsuchenden nicht nur Termine in der Agentur wahr, sondern erleben auch, dass die Vermittlungsfachkraft ihnen buchstäblich ‚entgegen kommt‘. Darüber hinaus wird hervorgehoben, dass bei einem Jobcafé ein ‚geschützter Raum‘, eine Rolle spiele: „man ist nicht in einem Raum der Bundesagentur für Arbeit, sondern in einem Raum, der einem vertraut ist“ (53, 41). Daneben bietet das Jobcafé den Beschäftigten auch die Möglichkeit, den Sozialraum ihrer Klientel (besser) kennenzulernen und sich umfangreicher über diesen auszutauschen: Wie gestaltet sich die Mobilität des Arbeitsuchenden im Ort, welche sozialen Netzwerke hat der Adressat, in welchen Vereinen ist er und welche Arbeitgeber und Träger gibt es im Ort (10, 91). Auch spielen Aspekte der Kinderbetreuung eine Rolle. Einerseits sollen diese lokalen Informationen dazu beitragen, dass Fachkräfte Einflussfaktoren auf die Suchstrategien und Berufserwartungen der Arbeitsuchenden wahrnehmen. Andererseits soll von den Berichten der Adressaten gelernt werden, indem Wissen zu lokalen Arbeitgebern und Strukturen, die die Arbeitstätigkeit erst ermöglichen, gebündelt wird, um auch für weitere Arbeitsuchende im Ort passende Arbeitsstellen eruieren zu können. Im Instrument des Jobcafés drückt sich so die Orientierung an einem individuelleren Zugang zu den Adressaten aus, indem nicht nur die räumliche Nähe gesucht, sondern auch ein Verständnis für die Möglichkeiten und Probleme in der Region gefördert werden sollen.

In der untersuchten Modellagentur fügt sich das Jobcafé in eine räumliche Organisation der Vermittlungsarbeit ein, nach der Teams mit arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräften ihre Adressaten in einer räumlichen Einheit betreuen. Neuartig ist dabei nicht die Aufteilung der Zuständigkeiten von Vermittlungsfachkräften in regionale Bereiche, sondern der Versuch, mittelbares und unmittelbares arbeitsmarktrelevantes Wissen über eine Region (soziale Ressourcen, Mobilität mit dem Nahverkehr, Versorgungsstruktur mit Bildung und Betreuung für Kinder etc.) zu bündeln. Damit finden sich im Jobcafé Ansätze zur sogenannten Sozialraumorientierung, die Teil eines Konzepts zum beschäftigungsorientierten Fallmanagement für den SGB-II-Bereich ist (Göckler et al. 2014: 339 ff.), im SGB-III-Bereich jedoch bislang eine untergeordnete Rolle spielte.

Weiter individualisiert das Jobcafé die Vermittlung durch den *Fokus auf eine gleichberechtigte Kommunikation*. Das Jobcafé ist konzipiert als ein Gespräch zum Thema Vermittlung, Vermittlungsstrategien, lokaler Arbeitsmarkt, Pendelmöglichkeiten, Kinderbetreuungsmöglichkeiten – „eine Gruppenberatung“, statt einer reinen Informationsveranstaltung (9, 87): „dass die jemanden haben mit dem sie sich auch austauschen können, vielleicht zu neuen Ideen, Themen oder Tipps“ (93, 485). Eine mit dem Beratungsgespräch im Büro assoziierte eher hierarchische Gesprächssituation („leichte Über-Unterordnung“ 48, 47) soll hier überwunden werden. So erklärt auch eine Fachkraft auf die Frage, wie sie auf die Arbeitsuchenden wirken möchte:

„nicht dass die das Gefühl haben, sie sind (...) so untergeordnet oder so. Ich möchte, dass die mir auf Augenhöhe begegnen, also dass wir irgendwie gleichwertige Gesprächspartner sind nach Möglichkeit, und dass das alles sachlich verläuft, dass man schon auch Empathie mit einbringen kann“ (81, 63-64; siehe auch 48, 47; 97,66 Führungskräfte)

Die Vermittlungstätigkeit der Fachkräfte soll an den Berufserwartungen und Motiven der Arbeitnehmer-Klientel ausgerichtet und gemeinsam Wege der Stellensuche eruiert werden. Damit verbunden sind auch eine Wertschätzung der Person und ein Verständnis ihrer Situation.

Manche Fachkräfte erklären, dass sich im Rahmen des Jobcafés Teilnehmende besonders öffnen. Anwesende berichten von mehr Dingen, als Fachkräfte dies von Beratungsgesprächen in der Agentur gewöhnt sind. Dies wird unter anderem auf den Austausch in einer lockeren Atmosphäre und die freiwillige Teilnahme zurückgeführt. (z.B. 53, 41) Allerdings gibt es auch Stimmen, die für eine gute Stimmung individuelle Faktoren im Umgang der Fachkräfte mit Arbeitsuchenden starkmachen – es benötige für eine offene Beziehung jedoch kein gemeinsames Treffen im Café (84). Der Ortswechsel sowie der Fokus auf ein individuelleres Gespräch zielen neben einer anderen Kommunikationsstruktur darauf, eine andere Beziehungsebene zwischen Fachkraft und Arbeitsuchenden zu fördern: „die lernen uns in einer anderen Umgebung und in einer anderen Funktion kennen. (...) Das wirkt langfristig. Und das hilft der Organisation insgesamt.“ (08, 78) Erwartet wird, dass die Begegnung von Fachkraft und Arbeitsuchenden in einer ungezwungeneren, kooperationsförderlichen Atmosphäre

stattfindet, und dass sich dies letztlich positiv auf das Organisationsansehen niederschlägt.

Insgesamt wird im Instrument des Jobcafés eine Orientierung an den Motiven der Arbeitssuchenden deutlich, indem räumlich und auf der Kommunikationsebene ein Entgegenkommen signalisiert wird. Der direkte Austausch außerhalb der Agentur in möglichst positiv konnotiertem Rahmen soll nicht nur die Fachkraft mit ihrer Arbeitnehmer-Klientel, sondern auch die Arbeitnehmer-Klientel mit einem Arbeitgeber sowie die Bewerber untereinander in Kontakt bringen. Darüber hinaus nimmt die arbeitnehmerorientierte Fachkraft hier auch Kontakt zu lokalen Arbeitgebern auf. Ein umfassenderer Einblick in die Lebens- und Arbeitswelt der Adressaten soll dazu verhelfen, benötigtes Wissen zu erhalten, um die Vermittlung und Beratung wirksamer zu gestalten. Weiter tauschen sich arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte mitunter aus, um passende Arbeitgeber oder Stellen für eine Teilnehmendengruppe im Jobcafé zu finden. So verbindet das Jobcafé in seiner Konzeption alle Ebenen relevanter Akteure der Vermittlungsarbeit miteinander.

5.4.2 Perspektive einer individualisierten Vermittlung

Gerade vor dem Hintergrund einer Standardisierung von Vermittlungsdienstleistungen mit vorstrukturierten und asymmetrischen Gesprächsinteraktionen ist es von Interesse, dass sich die Agenturen im Projektkontext mit ihrer Vermittlungsarbeit auseinandergesetzt haben. Insgesamt bezeugen die hier skizzierten Elemente der Individualisierung, dass Fach- und Führungskräfte in den *Mach-es-einfach*-Agenturen die Perspektive ihrer Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Klientel in den Innovationsprozess einbeziehen, um die Vermittlungstätigkeit weiterzuentwickeln. Gemeinsam ist den Instrumenten individualisierter Vermittlung, dass sie auf unterschiedliche Weise den Kontakt zwischen Fachkräften und ihrer Arbeitnehmer- und Arbeitgeberklientel adressatengerecht zu gestalten suchen. Im Jobcafé liegen die Schwerpunkte beispielsweise auf dem Kennenlernen des Sozialraums und einer gleichberechtigten Kommunikation, während bei Bewerbungstagen die Face-to-Face-Vermittlung einem anonymen Vermittlungsvorschlag vorgezogen wird und Außendienste auf einen Informationsgewinn für die passgenaue Vermittlung zielen.

In den vergangenen Jahren waren die Vermittlungsgespräche in standardisierende organisationale Vorgaben eingebettet. Dennoch zeigten sich im Projekt viele Vermittlungsfachkräfte offen für die im vorliegenden Text analysierte individuellere Vermittlung, die sich auch an der Zufriedenheit der Adressatinnen und Adressaten orientiert:

„und mir ist es immer wichtig, dass dieser Dienstleistungscharakter auch wirklich bei den Kunden ankommt, dass die wirklich sagen: ‚ja mir wird tatsächlich geholfen‘ (...) und, dass der Kunde eigentlich zufrieden ist mit der Arbeit, die wir machen“ (arbeitnehmerorientierte Fachkraft 53, 61).

Weiter ist hervorzuheben, dass die vorgenommenen Veränderungen ein Schritt sein können, um die Beziehung zwischen Fachkraft und Arbeitssuchenden zu verändern.

Beispielsweise durch die Orientierung an einer kundenfreundlichen Kommunikation in Jobcafé, Broschüren und Formularen, die erlebbare Unterstützung durch das Bewerbungscoaching und die Vermittlung zeitnaher Bewerbungsgespräche. Vielfach identifizieren sich Fach- und Führungskräfte mit dem individuellen Arbeiten, was auch in folgender Gruppendiskussion zwischen Fachkräften zum Ausdruck kommt, als es um die Möglichkeit geht, bei integrationsnahen Arbeitssuchenden zunächst auf den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung zu verzichten:

Fachkraft 6: „es schafft mehr Möglichkeiten einfach. Wieder dieses Thema individuell mit jemandem arbeiten zu können. Und auch einfach wirklich miteinander arbeiten zu können, gegenseitig aufeinander eingehen zu können, und auf die Situation die jemand mitbringt. (...)“

Fachkraft 4: „Ich finde, du fühlst dich auch mehr als Berater. Weil man halt individueller gucken kann. Und das hat mir vorher manchmal ein bisschen gefehlt.“ (95, 257-265)

Die individuellere Beratung wird von Fach- und Führungskräften für einen vertrauensvolleren, passgenaueren und hochwertigeren Vermittlungsprozess sowie eine positive Außenwahrnehmung verantwortlich gemacht. Diese gilt auch als Möglichkeit, die Vermittlungschancen von Arbeitssuchenden zu erhöhen, die eine umfassende Beratungsleistung benötigen. Daneben wird von Gesprächspartnerinnen und -partnern vielfach auch in der BA eine zunehmende Bedeutung von Beratung festgestellt und begrüßt, die sich etwa im Strategiepapier „BA 2020“ oder dem Handbuch des AG-S niederschlägt.

Weiterhin lassen sich in den vorgenommenen Veränderungen Parallelen zum bestehenden INGA-Ansatz herstellen. Auch das INGA-Konzept zielt auf die individuellen Bedarfe der Beratungsadressaten. Fachkräfte der INGA-Teams stärken ebenfalls den Austausch zwischen den Interessen der beiden Arbeitsmarktseiten für die Stellenvermittlung, nehmen interne intensive Bewerbungsberatungen vor und verwenden mehr Zeit für Personengruppen, bei denen sie einen hohen Beratungsbedarf wahrnehmen, sogenannte „komplexe Profillagen“. Im Projektkontext wird die Parallele zu INGA jedoch eher von einzelnen Führungskräften gezogen, hinsichtlich der Erwartung, dass Fachkräfte bei beratungsintensiveren Adressatinnen und Adressaten mehr Zeit verwenden, als für andere Personen (z.B. 1; 2; 7), individueller auf ihr Gegenüber eingehen (18) und mehr Handlungsspielräume besitzen (z.B. 100).

Insgesamt lassen Äußerungen von Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern im Rahmen von *Mach es einfach* die Tendenz zu einer individualisierenden Vermittlung erkennen. Ob dies auf die Handlungsebene der Vermittlungsfachkräfte wirkt, kann auf Basis der vorgenommenen Untersuchung nicht beurteilt werden. Doch fand in den durchgeführten Kreativformaten und der Beschäftigung mit den Adressaten

eine Auseinandersetzung mit den individuellen Selbstverständnissen und Rollenerwartungen statt. Solche Gespräche und Diskussionen können dazu beitragen, die aktive Reflexion der Rollenerwartung sowie der Routinen und Praktiken zu fördern.

5.5 Fazit: Beratung und Vermittlung im Rahmen von *Mach es einfach*

Dieses Kapitel widmete sich exemplarisch einigen zentralen Veränderungen, die im Rahmen von *Mach es einfach* umgesetzt wurden. Die Ausarbeitung dieser Veränderungen folgte dem Ziel einer Verbesserung der Dienstleistungsqualität. Als Vereinfachung werden die Neuerungen von Fachkräften kaum wahrgenommen, da sie in der Umsetzung als zusätzliche Aufgabe erlebt werden oder mehr Aufwände als die gewohnten Abläufe verursachen. Wie die Analyse zeigte, bringen die dargestellten Elemente zudem vielfach neue Anforderungen für Vermittlungsfachkräfte mit sich.

Zwar erleben Fachkräfte die kurze Art der Beratung im Sofortzugang teilweise als dequalifizierend, da sie nicht ihr gesamtes Spektrum an beraterischen Fähigkeiten einsetzen können, doch erfordert diese Aufgabe aus Sicht vieler Beteiligten gleichzeitig eine hohe Professionalität der Beschäftigten. Von einer stärkeren Verzahnung zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung erwarten sich Betroffene eine Erweiterung ihrer beruflichen Kompetenzen sowie die Möglichkeit, eine bessere Dienstleistung für beide Marktseiten anzubieten. Es ist jedoch – insbesondere im Fall der Agentur, die sich für eine ‚Generalistenlösung‘ bei der Betreuung beider Marktseiten entschieden hat – auch ein hoher Einarbeitungs- und Qualifizierungsaufwand erforderlich. Fachkräfte müssen dabei teilweise erlernte Rollen ablegen und sich ein komplexeres Berufsverständnis aneignen. Individualisierende Formate der Vermittlung, die neue Formen der Kommunikation mit Arbeitsuchenden und Arbeitgebern beinhalten, erfordern die Bereitschaft, sich stärker auf die je individuelle Perspektive der Adressatinnen und Adressaten einzulassen und eine genuine Dienstleistungsperspektive einzunehmen. Hierzu gehört eine Kommunikation auf Augenhöhe anstelle der in den Standardprozessen häufig festzustellenden Dominanz der Fachkräfte gegenüber Arbeitsuchenden, die sich in hohen Redeanteilen, der Themensetzung und einer hierarchischen Kommunikation widerspiegelt (Schütz et al. 2011).

Während die skizzierten Veränderungen aus Sicht vieler Beteiligten eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität darstellen, wiesen insbesondere Führungskräfte der Projektagenturen darauf hin, dass die Neuerungen auf der Grundlage der jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes und der agenturinternen Strukturen entwickelt wurden. Sie könnten daher nicht ohne weiteres auf andere Regionen übertragen werden. Vielmehr müssten diese Ansätze je individuell hinsichtlich der Passung zu den lokalen Strukturen des Agenturbezirks und der Agentur selbst bewertet werden.

Die Entwicklung der dargestellten Veränderungen erfolgte lokal mit unterschiedlichen Beteiligungsgraden der Mitarbeiterschaft. Die strukturellen Veränderungen in Teamzuschnitten und Aufgabengebieten der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten

Vermittlung wurden häufig durch die Führungsebene initiiert. Die Mitarbeiterschaft wurde anschließend daran beteiligt, die Umsetzungsform zu konzipieren. Der Sofortzugang und einige der dargestellten Instrumente der Individualisierung gehen hingegen auf Vorschläge der Mitarbeiterschaft zurück. Im Zuge der Konkretisierung und Umsetzungskonzeption wurden die ursprünglichen Vorschläge aus der Sicht von Fachkräften allerdings teilweise weitreichend modifiziert. Mitarbeiterideen wurden in Umsetzungskonzepten jedoch auch berücksichtigt, etwa indem eine Agentur den Sofortzugang zunächst als Vorstufe zum ausführlichen Erstgespräch anlegte, da Mitarbeiter dies so wünschten. Im weiteren Projektverlauf regten Führungskräfte schließlich an, dieses Prinzip zu überdenken, um ressourcensparender mit dem Sofortzugang zu arbeiten. Teilweise war auch der Implementationsprozess partizipativ angelegt. So führten die Agenturen beispielsweise nach der Einführung des Sofortzugangs mehrfach einen Erfahrungsaustausch mit unmittelbar Beteiligten durch. Auf der Grundlage dieses Austauschs wurden Anpassungen vorgenommen. Allerdings unterschieden sich die Beteiligungsmechanismen aus Sicht von Fachkräften von denen der Anfangsphase. So kritisierten Fachkräfte teilweise eine wahrgenommene Einflussnahme auf die Kommunikationsstruktur und einen wenig ergebnisoffenen Austausch.

Während zunächst die Ideenentwicklung und Erarbeitung geeigneter Umsetzungsformen aus eigenem Antrieb und partizipativ angelegt waren, basierte später die Umsetzung meist nicht auf dem Freiwilligkeitsprinzip. Denn in die Umsetzung dieser Instrumente waren nicht nur diejenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbezogen, die diesen Vorschlag ursprünglich eingereicht hatten, sondern größere Teile der Mitarbeiterschaft. Die Anzahl der Fachkräfte, die die Änderungen freiwillig umsetzen, konnte auch je nach Veränderungstiefe variieren, etwa wenn eine Person je Team für das Jobcafé oder größere Personengruppen für die ‚Generalistenlösung‘ zuständig waren.

Einerseits fördern Umsetzungsvorgaben die Auseinandersetzung mit neuen Instrumenten, um diese überhaupt testen und gegebenenfalls langfristig etablieren zu können. Beim Sofortzugang wuchs beispielsweise die Akzeptanz nach zunächst häufig eher kritischen Stimmen. Andererseits nahmen Fachkräfte bisweilen auch verhaltene bis abwehrende Positionen ein. Dies geschah insbesondere dann, wenn sie die Umsetzung als Top-down-Prozess wahrnahmen und dies dem Prinzip der Mitarbeiterbeteiligung entgegen stellten, oder wenn sie andere Mittel zur Realisierung ihres professionellen Selbstbildes als geeigneter betrachteten. Die individualisierenden Instrumente der Vermittlung und Beratung bieten beispielsweise einigen Vermittlungsfachkräften Identifikationsmöglichkeiten. Weiter sind sie anschlussfähig für das professionelle Selbstbild eines adressatenorientierten Dienstleisters. Doch auch hier gibt es Stimmen, die ihr adressatenorientiertes Selbstbild bereits ohne die individualisierenden Elemente realisiert sehen. Daher gilt es im folgenden Kapitel 6, das Selbstbild von Vermittlungsfachkräften zu betrachten, wie auch die Möglichkeit, dieses im Arbeitsalltag einzubringen.

6 Implikationen von *Mach es einfach* auf das Arbeiten von Fach- und Führungskräften

Im Projektkonzept war der Gedanke angelegt, dass Agenturen für Arbeit die Vermittlung dezentral weiterentwickeln können. Die von der Zentrale als strategischer Steuerungsinanz entwickelten Prozesse und ausgegebenen Weisungen sollten lokal überprüft und bei Bedarf modifiziert werden. Durch die Ziele der Mitarbeiterpartizipation und der Dezentralität werden erweiterte Handlungsspielräume für Fach- und Führungskräfte intendiert. Im Zentrum dieses Kapitels steht die Frage, ob diese wahrgenommen wurden und welche positiven und negativen Implikationen Spielräume für die Arbeit von Fach- und Führungskräften³⁹ haben können. Hierzu werden Motive und professionelle Selbstverständnisse der Beschäftigten rekonstruiert und untersucht, wie das Projekt hinsichtlich des Aspekts der Handlungsspielräume bewertet wurde.

6.1 Veränderungen in den lokalen Entscheidungsspielräumen und Führungsaufgaben

Dezentrale Handlungsspielräume und Vermittlungsstrategie

Alle Agenturleitungen sehen durch das Modellprojekt erweiterte dezentrale Entscheidungsspielräume. Freiräume würden in einer veränderten Rolle und Kommunikation gegenüber der Regionaldirektion deutlich. Diese sind typischerweise Mittler für lokale Anwendungsmöglichkeiten von zentral gesetzten Schwerpunkten, etwa „operative Schwerpunkte“ aus dem strategischen Programm BA 2020 sowie die in den jährlichen Vorstandsbriefen veröffentlichten „Leitplanken“ und geschäftspolitischen Schwerpunkte für das jeweilige Geschäftsjahr (Bundesagentur für Arbeit 2016).⁴⁰ Ein weiteres Steuerungselement ist der Austausch mit den Regionaldirektionen zu den Agenturleistungen, etwa in den Zielnachhaltedialogen. Eine Agenturleitung beschreibt die Veränderung wie folgt:

„Aber wie wir das [geschäftspolitische Ziel – d.V.] erreichen, das ist uns ja jetzt offener und freier gestaltet. Wir haben zwar die RD [Regionaldirektion], die für alle Agenturen auch Leitfäden entwickelt hat, aber da sag ich auch ganz klar, wir müssen jetzt nicht mehr jeden Bericht an die RD abgeben. Wir können auch mal sagen, das machen wir einfach nicht. Und wir müssen aber trotzdem sprachfähig sein.“ (Agenturleitung 17, 117)

³⁹ Der Begriff „Führungskraft“ bezeichnet hier die Agenturleitung (Vorstand der Geschäftsführung, operative Geschäftsführung), die Bereichsleitung und die Teamleitung. Um Aussagen zu anonymisieren wird nur dann die Hierarchieebene spezifiziert, wenn sie inhaltlich relevant ist. Andernfalls wird allgemein von Führungskräften gesprochen.

⁴⁰ Der Vorstandsbrief gilt als Planungsaufakt für die Budget- und Wirkungsplanung und beinhaltet Informationen zum Zielsystem, Planungsprozess und -inhalten sowie zu operativen Schwerpunkten, finanziellen und personellen Rahmenbedingungen.

Vor Ort konnte in Absprache mit der Regionaldirektion entschieden werden, ob zentrale Prozesse umgesetzt werden (z.B. Teamboard⁴¹). In den Regionaldirektionen wird meist ebenfalls eine Sonderrolle der projektbeteiligten Agenturen geäußert, etwa dass keine inhaltlichen Interventionen erfolgten, obwohl in der Regionaldirektion „eine Ergebnisverantwortung“ (Führungskraft Regionaldirektion 108, 17) getragen werde. Allerdings kommt in den Agenturen ebenso zur Sprache, dass sich die Entscheidungsspielräume zwischen Agentur und Regionaldirektion im Prozess zunächst austarieren mussten (z.B. 98, 26). So war zunächst nicht allen Projektakteuren bekannt, dass Zielnachhaltedialoge weiterhin regulär stattfanden. Führungskräfte der Regionaldirektionen betonen, dass ebenfalls im Projektkontext Agenturen ihre Strategien und Ziele benennen können müssen: „woran mache ich das fest“, ob es sich in die richtige Richtung entwickelt oder abweicht (108, 27; vgl. auch 109; 110).

Insgesamt betonen die Agenturleitungen, dass eine gute Zusammenarbeit zwischen Regionaldirektion und Agentur für das Projektgelingen notwendig ist und heben hervor, dass sie Entscheidungen treffen konnten (97, 123; 98, 26; 103, 93). Als Beispiel für einen neuartigen Entscheidungsspielraum gilt der Verzicht auf die Dokumentation von sachbearbeitenden Tätigkeiten in der Software BEO durch die Eingangszone (vgl. Abschnitt 3.4.3). Dass BEO nun lediglich zur Kundensteuerung genutzt werde, führte in den Daten zum Personaleinsatz bis zur Bundesebene zu Verwerfungen. Andere Führungskräfte sehen eine Vielzahl der eingeführten *Mach-es-einfach*-Veränderungen bereits in Freiräumen realisiert, die vor dem Projekt bestanden (z.B. 108, 14-15; 102).

Agenturleitungen nahmen nicht nur eigene Entscheidungsmöglichkeiten wahr, sondern setzten darüber hinaus Schwerpunkte in der Vermittlung. In den eingeführten Veränderungen werden ‚eigene Wege‘ in den Themensetzungen der Agenturleitung sichtbar. Alle Agenturen forcieren eine Individualisierung der Vermittlung und Beratung. Selbst wenn die Dienstleistungsorientierung generell ein bedeutendes Thema ist, so wird sie im Projekt zum Fixpunkt für die Entwicklung von Veränderungsumsetzungen und die Reflexion der Kundenperspektive zur Aufgabe von der Fach- bis zur Führungskraft (vgl. Kapitel 5.4). Die Agenturleitungen arbeiten an einer geänderten Einstellung (97, 27-34) der Beschäftigten gegenüber den Adressaten und setzen gleichermaßen andere Prioritäten in der Personaleinstellung (z.B. 99, 99-102).

Eine individualisierte Vermittlung wurde beispielsweise dadurch realisiert, dass bestehende Personalressourcen am Adressaten ausgerichtet wurden (Außendienst statt Vermittlungsvorschläge, Jobcafé vor Ort statt Gesprächstermin in der Agentur). Durch Einsparungen etwa über telefonische Beratungen oder verminderte Dokumen-

⁴¹ Das Teamboard ist ein mit der HEGA 11/14-06 eingeführtes Verfahren, das die Kommunikation zwischen Teamleitung und Fachkräften strukturiert. Es zielt darauf, die zielorientierte Führung dadurch weiterzuentwickeln, dass Beschäftigte einbezogen werden.

tationen sollte verstärkt dort Personal eingesetzt werden, wo ein höherer Vermittlungs- und Beratungsbedarf bestehe, z.B. bei eher als „marktfremd“ klassifizierten Personen oder Menschen mit Weiterbildungsbedarf (17, 162). Denn grundsätzlich blieben die Personalressourcen gleich und Mitarbeiteraufgaben durften tarifrechtlich nicht verändert werden (18, 50-54). Möglich war es beispielsweise, Sachbearbeitung zu spezifischen Qualifizierungen auf wenige Personen zu konzentrieren oder von der Vermittlung in die Eingangszone zu delegieren (etwa die Einladungen von nicht erschienenen Arbeitsuchenden, Terminpflege (18, 50-54) oder die Vorprüfung von Vermittlungsbudget-Anträgen (32, 111)).

Die Rolle des Projektgedankens für das professionelle Selbstverständnis der Agenturleitung

In den Äußerungen der Agenturleitungen wird deutlich, dass sowohl die Mitarbeiterpartizipation als auch dezentrale Handlungsspielräume ihre professionelle Rollendefinition prägen. Die Beteiligung der Beschäftigten sei schon vor dem Projekt bedeutsam gewesen. So charakterisiere ein „innovationsfreundliches Klima“ (17, 7) die eigene Agentur und teils wurde der Kontinuierlichen Verbesserung zuvor ein hoher Stellenwert beigemessen. Daneben wird die Führung von Fach- und Führungskräften als offen und die Mitarbeiterschaft einbeziehend beschrieben (z.B. 94; 18, 29; 29, 194; 25, 279; 30, 139; 100, 33). Darüber hinaus wünschen alle Agenturleitungen, eigene Akzente in der Arbeitsvermittlung zu setzen und lokale Ansatzpunkte für die Arbeitsvermittlung zu finden. Sie tun dies auf der Basis unterschiedlicher Agenturvoraussetzungen (Personal, Geschäftsstellen oder Hauptagentur, Räumlichkeiten etc.) sowie lokal verschiedener Arbeitgeber- und Arbeitnehmerstrukturen. Dabei wird ebenso der Netzbildung ein hoher Stellenwert eingeräumt, um gemeinsam mit unterschiedlichen Partnern Instrumente und Maßnahmen zu entwickeln, die sich am Bedarf des lokalen Arbeitsmarktes ausrichten. Gleichzeitig teilen die Agenturleitungen den Wunsch, sich von standardisierten Prozessen zu entbinden, wo dies als notwendig wahrgenommen wird.

So grenzen sich die Führungskräfte von einer an der Prozesseinhaltung orientierten Aufgabenwahrnehmung ab und proklamieren, sich an den Kernaufgaben der Vermittlung und Beratung, also am Ergebnis, auszurichten (z.B. 110, 192). Weiter werden Veränderungswünsche begleitet von einem positiven Bezug zur lokalen Verantwortung (z.B. 103, 15): „und ich glaube, man muss manche Dinge auch einfach ausprobieren, um zu sehen, dass sie wirken, und dass sie greifen, dass sie gut sind für die Region und für die Menschen in der Region“ (17, 104). Gewählte Strategien und Umsetzungsprozesse sollten jedoch korrigiert werden können.

So ist auf der Geschäftsführungsebene der drei Agenturen eine Ziel- statt einer Prozessorientierung erkennbar, obwohl letztere durch die Möglichkeit mehr Sicherheit beinhaltet, sich bei negativen Zielwerten auf die fehlerfreie Prozessanwendung zu berufen. Die Zielorientierung der Agenturleitungen geht jedoch mit dem Anspruch einher, nicht vorgedachte, sondern unter Beteiligung der Mitarbeiterschaft und am Adressateninteresse orientierte, selbst entwickelte Prozesse umzusetzen: „Weil ich sag

mal so, ein Projekt kann man nur machen, wenn man auch glaubt, dass man die eigene Einheit verantworten und gestalten kann.“ (17, 129)

6.2 Mit dem Innovationsprozess verbundene Führungsaufgaben

Im Rahmen von *Mach es einfach* standen die Führungskräfte vor der Aufgabe, die Belegschaft zur Mitarbeit am Veränderungsprozess zu *motivieren* (z.B. 30, 17) und dadurch vorhandenes *Potenzial* zu *nutzen*: „Also einfach zu sagen, ihr habt Freiheiten bei der Umsetzung von irgendwelchen Dingen, das ist schön, aber damit tut sich noch nichts“ (98, 6). Vor dem Hintergrund bestehender Organisationserfahrungen, müssten alle Führungsebenen „Vertrauen“ transportieren, dass Vorschläge zu spürbaren Veränderungen führen, die gleichermaßen Bestand haben (98, 6; vgl. auch 9, 117; 5, 43; 18, 29). Führungskräfte beschäftigten sich daher damit, wie wahrgenommene Hürden der Fachkräfte abgebaut (8, 3) werden können. Direkt zu Projektbeginn wurden erste Erleichterungen vorgenommen, um der Mitarbeiterschaft zu demonstrieren, dass den Agenturleitungen die Nutzung von Handlungsspielräumen ernst ist (etwa das Aussetzen Ermessenslenkender Weisungen oder der PKZ 2, vgl. Kapitel 3.4). Um das Potenzial der Mitarbeiterschaft im Veränderungsprozess zu nutzen, stellten sich Führungskräfte die Frage: „wie kriegen wir die Mitarbeiter aktiviert. Wie kriegen wir deren Kompetenzen auch wirklich raus, wo finden wir denn Stärken der Mitarbeiter, die wir stärken können“ (97, 60). Als unterstützend wurden dabei projektbegleitende Weiterbildungen für Führungskräfte aller Agenturen bewertet.

Eine auf die Motivation zielende Strategie war es, die Vermittlungsfachkräfte mit der Abschaffung der Ermessenslenkenden Weisungen als Expertinnen und Experten für ihr tägliches Arbeiten zu adressieren. Auf der Beziehungsebene wurde das Signal ausgesendet: „Du kannst entscheiden, du bist der Fachmann, du bist die Fachfrau für das Thema Arbeitsvermittlung für deinen Personenkreis (...). Sag, was du brauchst.“ (9, 109) Damit Führungskräfte weiterhin über Ideen und die Ausgestaltung der Handlungsspielräume informiert sind, sei eine „andere Kommunikationskultur“ (97, 125) notwendig. In diesem Sinne wurde erwartet, informiert zu werden, wenn gravierend vom Standardvorgehen abgewichen wird, jedoch ansonsten Freiräume ohne Rücksprache zu nutzen (99, 46).

Basierend auf Rückmeldungen von Agentur- und Teamleitungen, kommt die Begleitforschung zu dem Schluss, dass mit der Mitarbeiterpartizipation außerdem eine zunehmende *Komplexität* in der Entscheidungsfindung einhergeht. Eine positive Seite der Komplexität sei, dass sich die Entscheidungsqualität verbessern könne. Durch mehrere Perspektiven eröffneten sich auch mehr Betrachtungsebenen in der Agentur und an Schnittstellen, die die Entscheidung fundieren. Ebenso wird die Mitarbeiterkompetenz als Schlüssel für eine frühzeitige Prozessentwicklung und den flexiblen Umgang mit sich ändernden Rahmenbedingungen der Arbeitsvermittlung gesehen (z.B. 97, 60). Desgleichen befördere die gemeinsame Strategieerarbeitung von Fach-

und Führungskräften eine kollektive Ergebnisorientierung. Daneben erhöhe die Beteiligung die Akzeptanz von Einzelmaßnahmen und die Umsetzungsbereitschaft der Fachkräfte (z.B. 99, 28-29; 31, 118).

Manche Agenturleitungen nehmen durch das Projekt eine Annäherung zur Mitarbeiterschaft wahr, etwa indem Leitungsbesprechungen für Vermittlungsfachkräfte geöffnet werden und diese sich an Workshops oder Projektveranstaltungen beteiligen. Im Zuge dieses Bottom-up-Prinzips würden auch mehr Befindlichkeiten von Personen sowie konträre Interessen deutlich. Wenn dann keine diplomatische Lösung, sondern eine Entscheidung ‚von oben‘ getroffen werde, „dann heißt es, ‚ja was haben wir denn da besprochen und was war denn Sinn des Projektes und jetzt geht's dann wieder andersrum‘ und so weiter. Also die Sensibilität ist deutlich größer geworden.“ (Führungskraft 99,27) Führung wird durch die eingeführten Partizipationsprozesse komplexer, da eine Entscheidung ‚von oben‘ einer neuen Legitimation bedarf. Denn die Mitarbeiterschaft erwartet zunehmend Begründungen, wenn Führung „sichtbar“ wird (103, 29). Hier gelte es eine „generelle Richtung“ festzulegen, in der Dinge dennoch im Kleinen weiterentwickelt werden können (103, 106).

In der Begleitforschung wird deutlich, dass der Übergang von Bottom-up-Ideenentwicklungsprozessen hin zu Top-down-Entscheidungen eine herausfordernde Führungsaufgabe beinhaltet. Denn in der Praxis zeigt sich keine eindeutige Wirkung auf die Fähigkeit Führungsentscheidungen durchzusetzen: Bei Ideen, die seitens der Mitarbeiterschaft und der Führung geteilt werden, erleichtert sich die Umsetzung, wohingegen die Durchsetzung von nicht-geteilten Ideen mehr Herausforderungen an Führung stellt. Einerseits müssen Führungskräfte die Mitarbeiterschaft motivieren, ihren Gestaltungsspielraum zu nutzen und andererseits transparent kommunizieren, dass die Entscheidung letztlich von ihnen getroffen wird (99, 11).

Teamleitungen als Mittler zwischen Fach- und Führungskräften

In der Begleitforschung wurden zwei Rollen von Teamleitungen in der Projektdurchführung beobachtet: Teamleitungen sollten im Projekt einerseits die Kreativität fördern: „macht was, entwickelt was, ihr seid diejenigen, die für eure Teams, für eure Fachlichkeit, für eure Themen die Motoren seid“ (Agenturleitung 97, 123). Sie sollten nicht nur die Auseinandersetzung mit Veränderungen anregen, sondern zudem deren Umsetzung begleiten.

In den Agenturen übernahmen die Teamleitungen andererseits eine Schlüsselrolle zwischen Fach- und Führungskräften. Dabei mussten Teamleitungen auch weniger erwünschte Veränderungen realisieren, wie etwa den Sofortzugang. In der Umsetzung von unerwarteten massiven Veränderungen konnte es zu Diskussionen mit der Mitarbeiterschaft kommen, in denen es galt, die Interessen auszubalancieren, was beispielsweise mit „ganz schöne schwere Zeiten“ (33, 22) von einer Teamleitung kommentiert wurde.

Mit Blick auf die Veränderungen im Projektkontext betonen auch sie die neue Anforderung an die Vermittlungsfachkräfte, etwa eine spezifische Rede- und Marketingkompetenz in Außendiensten oder dem Jobcafé. Durch die freieren Vermittlungsformen treten gewisse Defizite der Mitarbeiterschaft zu Tage, die in den stärker regulierten und standardisierten Arbeitsweisen der Vergangenheit nicht so stark ins Gewicht fielen (31, 104). Darüber hinaus existiere ein Zusammenhang zwischen der Qualifikations- und Beschäftigungsstruktur sowie der Möglichkeit, Freiräume auszugestalten: Handlungsspielräume könnten eher von gut ausgebildeten Fachkräften genutzt werden: „und wenn der befristete Mitarbeiter den befristeten Mitarbeiter einarbeitet, dann ist Schema F die bessere Variante. Weil da gibt es einen starren Rahmen und starre Regelungen, und dann hat der was, (...) an dem er sich festhalten kann.“ (100, 21)

Weiter sind Teamleitungen vielfach damit konfrontiert, dass Fachkräfte bestehende Freiräume nicht nutzen. Daher müssten sie diesen in ihrer Führungsarbeit „Ängste“ (z.B. 31, 19; 82, 71; 103, 104) und „Sorgen“ (z.B. 82, 65; 92, 303) nehmen. Ein vermitteltes „Vertrauen“ (31; vgl. auch 103, 49) gegenüber den Fachkräften sei eine notwendige Voraussetzung, um die Inanspruchnahme der Freiräume anzustoßen. Ungünstig für die Vertrauensbeziehung zwischen Teamleitung und Fachkräften sei es, wenn sich Zielsetzungen radikal wandeln, etwa eine zunächst niedrig gehandelte Beobachtungsgröße wieder einen hohen Stellenwert einnimmt (31, 19) oder die Zielnachhaltung zunächst als ausgesetzt wahrgenommen, dann aber doch in hohem Maße umgesetzt wird.

Hinzu treten im Rahmen der Neuerungen Schwierigkeiten bei der Nachhaltung der Teamergebnisse: Zum Beispiel geht die freie Terminierung der Vermittlungsfachkräfte mit dem Aussetzen der PKZ 2 einher, die den Anteil der Beratungszeit in der arbeitnehmerorientierten Vermittlung ausweist. Die Teamleitung muss darauf vertrauen, dass Fachkräfte den vorgeschriebenen Beratungsumfang leisten und die Ermessensspielräume „nutzen, aber auch nicht überziehen“ (Teamleitung 82, 53), da ihre Standardanalysen den Beratungsumfang nicht mehr abbilden.

Weiter tragen Agenturleitungen geänderte Führungserwartungen an Teamleitungen heran. Neue Führungselemente sollten greifen, um die Nutzung der Handlungsspielräume zu befördern. So hätten die Teamleitungen nun Freiräume, flexibler mit den Führungsinstrumentarien umzugehen. Die Führungskräfte sollten dabei Stärken von Defiziten unterscheiden. Problemfelder sollten sorgfältig analysiert und deren Weiterentwicklung angeleitet werden. Die Leistungsbemessung sollte auf Basis von Hospitationen und wenigen Stichproben in den Steuerungskennzahlen ermöglicht werden, statt der umfangreichen Standardanalysen in den Managementtools. Gleichzeitig sollten die Führungskräfte über die Arbeit ihres Teams informiert sein: „und sie müssen sich nun überlegen, wie können sie es für sich auch so dokumentieren, dass sie es relativ schnell jemand anderem zeigen können“ (Agenturleitung 17, 116-118). Dem-

entsprechend verschieben sich Teamleitungsaufgaben von der Begleitung ausführender Tätigkeiten hin zu stärker am Beschäftigten orientierten Führungstätigkeiten (9, 91).

Im Kontext solcher ‚Freiräume‘ sprechen Agenturleitungen den Teamleitungen bewusst mehr Verantwortung zu. Diese Kombination sei jedoch erst bei erfahrenen Teamleitungen umzusetzen. Hingegen benötigten Führungskräfte, die sich in ihrem Aufgabenbereich einarbeiten, zunächst stärker regelgeleitete Führungsformen. Während Teamleitungen, die im Rahmen der Begleitforschung interviewt wurden, überwiegend positive Bezüge herstellen, erwähnen Agenturleitungen, dass ihnen Teamleitungen auch Rückmeldungen zu erhöhten Anforderungen geben. Die Erhebungen lassen daher die Schlussfolgerung zu, dass durch die Mitarbeiterpartizipation für Teamleitungen zusätzliche Führungsaufgaben hinzukommen, die neben erhöhten Anforderungen auch die Gefahr der Überforderung mit sich bringen.

6.3 Veränderungen in der Arbeit von Vermittlungsfachkräften

6.3.1 Handlungsspielräume und das professionelle Selbstbild

Arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierte Fachkräfte empfinden Freiräume hinsichtlich der Termingestaltung (50, 56-62; 74, 62-66; 92, 169), im Bereich der Wahl des Beratungs- und Kontaktmediums (Telefon, E-Mail, Termin) (93, 264-267), beim Einsatz der Eingliederungsvereinbarung (50, 50-52; 56, 57-64) oder der Außendienstgestaltung (29, 87-90; 39, 69) als förderlich für ihre Arbeit. Ferner begünstige die mit dem Projekt verbundene Herangehensweise an die Vermittlungsarbeit das Entstehen neuer Handlungsspielräume, indem mit Blick auf die Zielsetzung gefragt werde, welche Mittel und Prozesse (im Gesetzesrahmen) hilfreich für die Arbeit sind (39,71).

Hinderliche Bedingungen durch eingeschränkte Handlungsspielräume wurden dagegen selten thematisiert. Exponiertestes Beispiel sind die mit der Kurzberatung im Sofortzugang verbundenen Rollenanforderungen, die das professionelle Selbstbild eines beratenden Experten einengen (vgl. Abschnitt 5.2.2).

Schließlich gibt es Personen, die im Rahmen des Modellprojekts keine veränderten Handlungsspielräume feststellen oder grundsätzlich individuelle Persönlichkeitsfaktoren der Vermittlungsfachkräfte dafür verantwortlich machen, ob Freiräume genutzt werden (53, 50-54; 57, 110-115; 56, 96-104; 74, 19-23). Solche Fachkräfte erleben Entscheidungsspielräume als grundsätzlichen Bestandteil von Vermittlungsarbeit „eigentlich bei der ganzen Arbeit mit dem Kunden“ (76, 37), wenn keine „starren Vorgaben“ (79, 19) existieren: So wird das Ermessen der Fachkraft beispielsweise beim Beurteilen eines wichtigen Grundes für ein Terminversäumnis, der Verhängung einer Sperrzeit oder der Bewilligung von Weiterbildungen gesehen (z.B. 76, 33-44; 80, 53-55; 81, 70-74). Solche Handlungsspielräume ergeben sich daraus,

„dass wir Weisungen haben, aber dass wir die mit Leben erfüllen müssen.
Und wenn ich davon überzeugt bin und das gut ist, dann hab ich sehr viel

Spielraum früher gehabt und auch jetzt. Manche Sachen gehen nicht, aber die hängen dann am Gesetz.“ (73, 59)

Im Stimmungsbild der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner hat *Mach es einfach* also einen neutralen bis förderlichen Einfluss auf die Freiräume der Fachkräfte. Entscheidungen treffen zu können, die auf ihrer Fachkompetenz und Erfahrung basieren, etwa zur Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitsuchenden und der Arbeitsmarktnachfrage (74, 20), sind dabei Erwartungen vieler Fachkräfte an ihren Beruf. Das „mit Leben füllen“ drückt einen Interpretationsprozess aus, der abstrakte Regelungen auf die differenzierte Ebene des Einzelfalls übersetzt. Damit findet sich in den Fachkraftaussagen das, was als diskretionärer Handlungsspielraum (Lipsky 2010) bezeichnet werden kann: In Abwägung unterschiedlicher Interessen haben Fachkräfte einen Einfluss auf die Gestalt, den Umfang und die Qualität von Leistungen und Sanktionen (Lipsky 2010: 13).

6.3.2 Möglichkeiten und Grenzen genutzter Handlungsspielräume **Stärkere Gewichtung des Adressateninteresses**

Fachkräfte erklärten, dass aus *Mach es einfach* resultierende Handlungsspielräume dazu dienen, die Vermittlungsarbeit stärker an den Bedarfen der Adressaten auszurichten. Ein häufig angeführtes Beispiel ist die Terminierung: Die Dauer und Frequenz der Beratungszeiten könnten nun auf die individuellen Adressatenbedarfe ausgerichtet werden (z.B. 50, 86-90; 95, 35). Für Teile des Kundenstamms oder umfangreichere Anliegen stehe so mehr Zeit zur Verfügung (92, 169). Daneben ermögliche ein geänderter Umgang mit dem Kundenprofiling, individuell auf die Person einzugehen, statt sie in ein nicht immer passendes „Schema F“ zu integrieren (z.B. 95, 39). Die vorgenommenen Änderungen erleichterten es, einen „bestimmten Weg“ (95, 30) zu verlassen und der „Dienstleistungsgedanke hat einfach viel mehr Gewicht“ (ebd.).

Insofern ermögliche es das Modellprojekt, ein am Adressaten orientiertes professionelles Selbstverständnis auszuleben. Denn es gehört für viele Fachkräfte zu ihrem Beruf, dass sie ihre Spielräume möglichst vorteilhaft für den Dienstleistungsadressaten nutzen. Einem Arbeitsuchenden sollte beispielsweise eine Weiterbildung bewilligt werden, von der „man denkt, es bringt ihn weiter“ (76, 38-39). Gleichermaßen vertreten Führungskräfte aller drei Agenturen die Auffassung, dass Handlungsspielräume der Vermittlungsfachkräfte existieren und diese im Adressateninteresse genutzt werden sollten (z.B. 97, 90).

Ferner können erweiterte Handlungsspielräume insbesondere jene Fachkräfte unterstützen, die es mit Blick auf Arbeitsuchende als notwendig betrachten, sich über die reguläre Vermittlungspraxis hinaus einzubringen: „aber ich setze mich auch für Sachen ein, die auf den ersten Blick als nicht gängig erscheinen, wenn man sich aber beliest und entsprechend kümmert, doch noch ein Weg zu finden ist“ (73, 58). Handlungsspielräume werden dann vor allem für motivierte und engagierte Arbeitsuchende eingesetzt (z.B. 42, 45). Hingegen werden Freiräume tendenziell weniger genutzt, wenn die Motivation der Leistungsadressaten gering eingeschätzt wird, etwa in dem

Sinne: „Schau mal, das sagt der Gesetzgeber. Ja, da bin ich mit meinem Ermessen am Ende.“ (42, 47) In Folge dessen sind Regelungen ein gewünschtes Mittel, um strikter und verbindlicher mit manchen Arbeitsuchenden zu kommunizieren und Grenzziehungen zu legitimieren.

Einbringen der Persönlichkeit

Vermittlungsfachkräfte haben im Modellprojekt zwei Möglichkeiten, sich in ihrer Arbeit einzubringen. Zum einen können sie sich Handlungsspielräume in der Arbeit mit der Arbeitnehmer- respektive Arbeitgeber-Klientel zunutze machen. Zum anderen können sie Gestaltungsspielräume nutzen, indem sie sich am Innovationsprozess beteiligen. Zunächst wird der Frage nachgegangen, welche Rolle die Kreativitätsprozesse für das Arbeiten von Fachkräften einnehmen.

Dass die Kreativität der Mitarbeiterschaft von der Führungsebene abgefragt wird, ist ein Kernelement von *Mach es einfach*. Die Projektidee, Arbeitsprozesse und -materialien (mit) zu gestalten, wird von Fachkräften auch als Möglichkeit gesehen, die individuelle Kreativität einzubringen (z.B. 29, 25). Damit erweitert sich das Aufgabenfeld der Beschäftigten über die ‚reine‘ Vermittlungsarbeit hin zur Strategieentwicklung und Prozessoptimierung: „Also es ist auf jeden Fall eine Chance (...) seine kreativen Ideen einzubringen (...) Das ist eigentlich eine Chance für die ganze Agentur.“ (29, 27) Deutlich wird hier zum einen der Anspruch, die eigene Persönlichkeit in der Berufstätigkeit auszuleben. Zum anderen ist sich die Fachkraft dessen bewusst, dass kreative Potenziale beruflich relevant sind und für die Organisationsentwicklung eingesetzt werden.

Konzentration auf sinnvolle Tätigkeiten

Vermittlungsvorschläge (VV) „könnte auch ein Computer machen im Hintergrund. Der einfach die VVs direkt rausschickt, die gerade nach dem Matching passen.“ (arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkraft 29, 222) Freiräume ermöglichen der Fachkraft neuartige und differenziertere Vermittlungsstrategien, beispielsweise die Finanzierung einer technischen Ausstattung, um das Handicap einer Arbeitsuchenden zu kompensieren. Die Strategie geht auf: Die Arbeitsuchende wird angestellt und dies wird im Zielsystem unter der Kennzahl ebS – Erfolgreich besetzte Stelle aufgenommen: „Für mich zählt die ebS jetzt zehnfach, zwanzigfach.“ (ebd.)

Die Fachkraft hat mit persönlichem Einsatz eine individuelle Vermittlungsstrategie verfolgt. Die Strategie sowie deren erfolgreicher Ausgang werden persönlich bedeutsam. Wie dieses Beispiel illustriert, erweisen sich aus *Mach es einfach* resultierende Handlungsspielräume als Vehikel, als sinnvoll erlebte Tätigkeiten auszuführen. Dies befördert, sich mit dem Beruf zu identifizieren. Eine andere arbeitgeberorientierte Fachkraft beschreibt im folgenden Beispiel aus einer Gruppendiskussion Handlungsspielräume ebenfalls als motivierend, nennt jedoch auch eine Arbeitsbelastung:

„Gut, ab und zu mal würde ich mir schon wünschen, mich irgendwie zu verdoppeln oder verdreifachen, (einige lachen, stimmen zu). Weil gerade auf der einen Seite bekommen wir so viele Stellen rein, auf der anderen

Seite wollen wir auch noch aktiver auf dem Markt sein und noch kreativ sein (Fachkraft 3: (lacht) ja) ja? Also man kommt schon so an seine Grenzen. Aber dieses Freisein motiviert ja wieder. (...) Wenn schon die Möglichkeit eingeräumt wird von der Zentrale, zwei Jahre lang machen zu dürfen, was wir wollen, und jeder Mitarbeiter will ja besser werden und noch mehr erreichen.“ (Fachkraft 4 29, 188)

In der Begleitforschung beschreiben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Ideenentwicklung hinsichtlich des Aufwands neben der ‚eigentlichen‘ Vermittlungsarbeit und den damit verbundenen inhaltlichen und sozialen Anforderungen als voraussetzungsvoll (vgl. Kapitel 3). Zudem verbinden sie die umgesetzten Veränderungen häufig mit einer Arbeitsintensivierung und zusätzlichen Aufwänden (vgl. Kapitel 5). Um solche Mehrbelastungen durch Gestaltungs- und Handlungsspielräume aufzufangen, reagierten die Führungskräfte aller drei Agenturen mit Entlastungen für die Mitarbeiterschaft. Bemerkenswert haben Fachkräfte dies beispielsweise bei der Terminierung oder der Wahl des Kontaktmediums. Doch ist den Führungskräften bewusst, dass Entlastungen nicht immer als solche wahrgenommen beziehungsweise von weiteren oder gar zusätzlichen Aufgaben überlagert wurden (99, 52).

Im Vergleich zu den aus *Mach es einfach* resultierenden Projektaufwänden wird jedoch ein Mehraufwand durch grundsätzliche Rahmenbedingungen wie Abwesenheiten, Personalfuktuation und die Einarbeitung neuer Mitarbeiter höher gewertet. Insbesondere die Einarbeitung befristeter Beschäftigter führe zu Resignation, da kompetente und eingearbeitete Fachkräfte die Agentur wieder verlassen: „Viele wollen da auch kein Herzblut mehr reinstecken“ (Fachkraft 96, 211).

In den Aussagen der Vermittlungsfachkräfte wird insgesamt deutlich, dass Gestaltungs- und Handlungsspielräume den Beschäftigten die Möglichkeit bieten, einen inneren Bezug zu ihrer Arbeit herzustellen. Viele Fachkräfte wünschen sich interessante Arbeitsinhalte und streben nach einem guten Arbeitsergebnis. So finden sich Anzeichen für die von Baethge formulierte These einer doppelten Subjektivierung (1991): Einerseits besteht ein individuelles Bedürfnis, die eigene Persönlichkeit und Subjektivität in Form von „besonderen Fähigkeiten, Neigungen und Begabungen“ (1991: 7f.) in die berufliche Tätigkeit einbringen zu können. Andererseits nimmt auf Agenturseite die Bedeutung von Subjektivität in Arbeitsprozessen zu, indem Kreativität und das Nutzen von Handlungsspielräumen erwartet werden.

Weiter zeichnet sich ab, dass im Projektrahmen Arbeitspotenziale freigesetzt werden, die über das ‚normale Arbeitsmaß‘ hinausgehen, indem Beschäftigte identitätsstiftende Tätigkeiten ausüben (z.B. wenn zu Hause gearbeitet wird (39, 63) oder eine Ergebnisorientierung die benötigte Arbeitszeit ins Hintertreffen geraten lässt (87, 129)). Da Beschäftigte „tätigkeitsorientiert sind, d.h. ihre Fähigkeiten und Neigungen in sinnvollen Tätigkeiten entfalten wollen, können sie ihre Energien flexibel handhaben und suchen sich wechselweise Kompensate“ (Baethge 1991: 18). Infolgedessen verwischen Grenzen der Erwerbstätigkeit und unbezahlter Selbsttätigkeit.

Neue Verantwortung

Im Zuge der dargestellten Gestaltungs- und Handlungsspielräume werden ebenfalls Begleiterscheinungen für die Arbeitsorganisation und Ergebnisorientierung der Fachkräfte angesprochen. Positiv bewerten die Beschäftigten eigene Gestaltungsspielräume der Beratungszeiten durch wegfallende zeitliche Restriktionen. Gleichermäßen sind Projektveränderungen zum Teil mit arbeitsorganisatorischen Anforderungen verbunden. Besonders deutlich wird das Organisationserfordernis, wenn Adressaten beider Marktseiten von einer Fachkraft betreut werden. (vgl. Kapitel 5) Hier sehen Fach- und Führungskräfte übereinstimmend Nachteile darin, dass sie ihre Arbeitsprozesse erst nach einem aufwändigen Austesten verschiedener Alternativen, wieder zu ihrer Zufriedenheit selbst organisieren können (32, 67; 103, 67).

Neben der größeren Verantwortlichkeit für ihre Arbeitsorganisation wird Fachkräften ein Stück weit die Verantwortung für die Integrationsstrategie (zurück-)gegeben. Eine Führungskraft stellt dies folgendermaßen dar:

„Also ich glaube, man ist individueller für die Kunden vorgegangen, da wir aus diesen schematischen Abläufen raus sind. Das ist ein Gewinn für beide Seiten. Aber ist eben auch mit Verantwortung verbunden. Und die müssen die Vermittler wahrnehmen. Dass sie immer für jedes Individuum, ich sag mal, die richtige Entscheidung treffen. Und da wird eben eigenes Denken vorausgesetzt und man kann nicht jeden Fall in irgendeine Vorlage pressen. Und dann als Tischvorlage hinlegen. Und das macht es doch für den Vermittler spannend und abwechslungsreich, dass man selbst entscheiden kann.“ (90, 89; vgl. auch 103, 67)

Denn wenn standardisierte Integrationskonzepte und Schematisierungen auf den Einzelfall angepasst werden, entfällt ein Stück der Verlässlichkeit auf die korrekte Anwendung vorgefertigter Vorlagen, die der routinierte Vermittlungsprozess bot. Sie wird durch die Einschätzung einer individuellen Integrationsstrategie respektive deren Ergebnis als erfolgreicher oder nicht erfolgreicher Arbeitsmarktintegration ersetzt. In der Steuerung zählt das Ergebnis. Der Weg wird hingegen den Beschäftigten überlassen, was ebenfalls verinnerlicht wird: „das Gespräch sollte natürlich zielgerichtet sein, aber wie wir dahin kommen, bleibt uns eigentlich frei überlassen“ (Fachkraft 81, 108-109). Die Eigenverantwortlichkeit bezieht sich hier jedoch auf einen Teilbereich. Größere Veränderungen in ihren Arbeitsprozessen und der Beratung stimmten die Fachkräfte mit ihren Teamleitungen ab oder waren das Ergebnis eines teamübergreifenden Veränderungsprozesses.

Eigenverantwortliches Selbstverständnis

Die Partizipationsprozesse sowie die Umsetzung der Innovationen erweitern die Handlungsspielräume der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie bringen Veränderungen des Arbeitsumfelds mit sich und führen dazu, dass erlernte, gültige Vorgaben wegfallen. Abgesehen von der Chancenperspektive gibt es Stimmen, die in ihrem Rollenverständnis keine Ideen- und Kreativitätsentwicklung einbeziehen, da das Er-

lernen ihrer Berufstätigkeit auch an eine prägende detaillierte Vorgaben- und Regelorientierung geknüpft war, die gestalterisches Arbeiten hemmte (z.B. 95, 86). Folgende sehr kontrastive Stimme illustriert ein solches eher bürokratisches Selbstverständnis: „Wir sind ja keine kreativen Köpfe. Wir sind ja Verwaltungsmenschen. Also ich bin nicht in der Werbung, ich bin in der Vermittlung.“ (25, 36)

Personen, die sich an detaillierten Regelungen orientieren, stellt dies vor neue Herausforderungen. Ebendieses drückt sich etwa in dem geäußerten Wunsch einiger Fachkräfte nach Sicherheit, Grenzen (26, 19) und „Regieanweisungen“ (Teamleitung 31, 48) aus. Für solche Personen sehen Führungskräfte standardisierte Abläufe und die damit verbundenen Routinen, die etwa mit VerBIS einhergehen, als sinnvoll an (z.B. 99, 106).

Jene Regelorientierung führe in Teilen der Mitarbeiterschaft dazu, dass Handlungsspielräume nicht genutzt werden. Zum Beispiel, wenn die Eingliederungsvereinbarung in erlernter Weise eingesetzt wird, statt sie wegzulassen (78, 71). Eine Führungskraft illustriert ein damit verbundenes Sicherheitsbedürfnis damit, dass Beratungstermine von manchen selbst dort im Kalender eingetragen werden, wo sie nach dem Aussetzen der PKZ 2 nicht dokumentiert werden müssen:

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

Außerdem sind einige Führungskräfte davon überzeugt, dass manche Fachkräfte, selbst nach expliziter Freigabe, Freiräume nicht in Anspruch nehmen, während andere schon zuvor bestehende Handlungsspielräume ohne Rückversicherung nutzen (z.B. 31, 30-32).

So geht mit den *Mach-es-einfach*-Veränderungen und den daraus resultierenden Handlungsspielräumen für Fachkräfte die Anforderung einher, im Rahmen breiter angelegter Vorgaben Entscheidungen selbstständig zu treffen. Dies weist auf ein eigenverantwortliches professionelles Selbstverständnis hin. Routinen und Kompetenzen sind Orientierung-stiftende und förderliche Bedingungen, um Freiräume auszugestalten. In der Begleitforschung wird deutlich, dass Beschäftigte Handlungsspielräume eher nutzen, wenn bereits grundlegende Routinen bestehen (z.B. 95, 257-258; 34, 86-88). Desgleichen sehen Führungskräfte das Potenzial, Freiräume zu nutzen, sobald Prozesse „in Fleisch und Blut übergegangen sind“ (33, 41). Daneben gelten Berufskompetenzen und Fachwissen häufig als notwendige Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Handlungsspielräumen in der Vermittlungsarbeit (z.B. Kenntnisse zur Arbeitsmarktnachfrage, etwa hinsichtlich benötigter Qualifizierungen (74, 22)). Denn sie bieten Fachkräften Orientierungspunkte, wenn sie Entscheidungen treffen.

Insofern können Weiterbildungen oder Personalentwicklungsmaßnahmen dazu beitragen, eigenverantwortliches Handeln zu befördern. Weiter sollten Führungskräfte Personen für neustrukturierte oder freiere Tätigkeiten sensibel auswählen, wie dies häufig in den *Mach-es-einfach*-Agenturen auf Basis von Eignung und Neigung geschah.

Außerhalb des Projekts liegende Grenzen von Handlungsspielräumen

Fachkräfte verorten Barrieren für Handlungsspielräume in hohem Maße auch in Anforderungen der Zielerreichung (z.B. 29, 191-194; 95, 537-539) sowie der IT-Anwendungen im Vermittlungsprozess. Geschildert wird in diesem Kontext, dass in den Reihen der Personen, die sich aktiv auf die Veränderung eingelassen haben, durchaus Momente der Demotivation eintraten. Hingegen haben Personen, die sich verhalten gegenüber den Veränderungen zeigten, eine Bestätigung erfahren, wenn in den Teams letztlich doch bestehende Arbeitsroutinen mit Blick auf die Zielerreichung wieder intensiviert wurden:

„Weil wenn ich immer meine Zahlen bringen muss, dann muss ich bei einer gewissen Forderung dann auch die Priorität so setzen (...) Und schon hab ich wieder weniger Spielraum, weniger Zeit, weniger Effekt dadurch und mehr starre Vorgaben im Kopf.“ (Fachkraft 29, 191)

Mit teils verspürter Wehmut wurden so in einigen Bereichen Arbeitsweisen wieder an jene vor dem Projekt angepasst.

Als weiterer begrenzender Faktor wird VerBIS angesprochen. Folgende Fachkraftaussage beschreibt den Zusammenhang zwischen formaler Arbeitsanforderung und dem Spannungsfeld zu repetitiver Arbeit:

„Wenn Sie mal in das Tätigkeits- und Kompetenzprofil reingehen. Wie soll ein Vermittler aussehen und was macht er letztendlich? Es gibt Aufgaben, da könnte man bestenfalls einen dressierten Affen einsetzen, wenn ich an VerBIS denke. Wenn man irgendwie klicken muss, und wieder und ‚okay‘ bestätigen und so weiter. (...) Und sagt ‚so mit welchem Anspruch gehen wir da dran‘? So. Akademischer Abschluss wird verlangt oder vergleichbar, dann erwarte ich von den Leuten, dass die auch selbstständig und eigenverantwortlich arbeiten können. Und dazu gehören Freiräume. Und die werden teilweise ja massiv eingegrenzt durch starre Vorgaben, durch Controlling, teilweise durch Misstrauen“ (25, 260).

Hier werden de-qualifizierende Folgen repetitiver Arbeit angesprochen. Selbstständigkeit und individuelle Aktivität gelten als Persönlichkeitsmerkmal der Rolle der Vermittlungsfachkraft, die jedoch in den vorherrschenden Aufgaben begrenzt seien. So

wünschen viele Fachkräfte, die Technik⁴² weiterzuentwickeln: „wenn da irgendwo mal die Basis gefragt würde, ‚was wünscht ihr euch?‘ (25, 45) Geäußert werden das Bedürfnis und der Anspruch, nicht nur das individuelle Arbeiten, sondern ebenso das Arbeitsumfeld mitzugestalten sowie mit der eigenen Meinung und Kompetenz wertgeschätzt zu werden.

Daneben werden Grenzen der Handlungsspielräume in den Rahmenbedingungen für die Ausgabe von Arbeitsmarktdienstleistungen gesehen, beispielsweise in der Weiterbildung. Als sinnvoll wahrgenommene Weiterbildungen für Arbeitsuchende können aufgrund bestehender Regulierungen nicht gefördert werden, etwa wenn sie nicht über einen Bildungsgutschein förderbar sind: „Das ist aber bestimmt eine gute Weiterbildung, da muss ich dann gucken, was im Rahmen dann möglich ist“ (Fachkraft 76, 48). An anderer Stelle werden jedoch ebenso erweiterte Handlungsspielräume im Einsatz von Weiterbildungen konstatiert, etwa die Bewilligung einer Aufstiegsausbildung bei einer erkrankten jungen Frau, um ihre Berufschancen zu verbessern (81, 107-117).

6.4 Fazit

Fach- und Führungskräfte bewerten die aus dem aktuellen Innovationsprozess resultierenden Gestaltungsspielräume in der Prozessentwicklung und die Handlungsspielräume in der Vermittlungsinteraktion überwiegend positiv. Die Spielräume bringen dabei erweiterte Möglichkeiten, aber auch Anforderungen mit sich.

Im Zuge von *Mach es einfach* wird ein Stück der Verantwortung für den Prozess sowie die Arbeitsmarktintegration von der Zentrale über die Agenturführung bis hin zu den Fachkräften (zurück-)gegeben. Die beobachtete Steuerung lässt sich als „operative Dezentralisierung“ beschreiben, das heißt als Versuch, „operative Kontrolle, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten aus der Hierarchie bzw. den indirekten Abteilungen und Stäben nach ‚unten‘, zu den ausführend Beschäftigten bzw. in operative Einheiten zu verlagern“ (Faust et al. 1999: 23). In *Mach es einfach* wird die Prozessentwicklung von der Führungsebene zum Teil auf die untere Führungs- und Fachkräfteebene übertragen sowie die Selbststeuerung der Mitarbeiterschaft gefördert. Da die grundlegende Steuerung jedoch weiterhin bei den Führungskräften verbleibt, wird keine vertikale Arbeitsteilung eingeführt. Während Elemente dezentraler Steuerung eingeführt werden, bleiben zentrale Steuerungselemente erhalten.

Mit dieser Verknüpfung dezentraler und zentralistischer Koordination, folgt die Bundesagentur für Arbeit einer Strategie, auf Vor- und Nachteile der beiden Steuerungsformen zu reagieren (Faust et al. 2005: 125): Mit dem Fokus auf lokale Flexibilisierung

⁴² Im Projektkontext wurden Empfehlungen zur Weiterentwicklung von VerBIS an die Zentrale weitergegeben. Hier besteht seitens der Mitarbeiterschaft die Hoffnung, dass diese Empfehlungen auch umgesetzt werden. (25, 41-45)

und Innovationsstärkung wird Selbstkoordination zugelassen und zugleich von zentralen Steuerungs- und Koordinierungsmechanismen gerahmt. Die Mitarbeiterpartizipation kann dabei zu einer umfassenderen Analyse von Prozessen und Arbeitsmarktdienstleistungen, aber genauso zur Komplexität der Lösungsfindung beitragen, wenn hierarchische Entscheidungen weitreichender vorbereitet und übermittelt werden müssen. Die oberste Führungsebene der projektbeteiligten Agenturen identifizierte sich dabei mit eigenen dezentralen Gestaltungsmöglichkeiten und der damit verbundenen Verantwortung. Hingegen wurde es ebenso als gewinnbringend betrachtet, Freiräume für Fach- und Führungskräfte einzuräumen und damit die Verantwortlichkeit weiter zu dezentralisieren.

Die Beteiligung der Mitarbeiterschaft förderte dabei nicht nur substanzielle Ideen für die Organisationsentwicklung zutage, sondern wurde von Führungskräften mit einer gesteigerten kollektiven Ergebnisorientierung, Entscheidungsqualität und Umsetzungsbereitschaft verbunden. Doch beinhalteten die Partizipationsprozesse ebenso herausfordernde Führungsschwerpunkte: Zunächst galt es vordringlich, die Beschäftigten zur Mitwirkung zu motivieren sowie das Mitarbeiterpotenzial zu stimulieren. Eine erfolgreiche Strategie war es dabei, erste Erleichterungen für die Fachkräfte zu initiieren, um Vertrauen zum Veränderungsprozess herzustellen. Ferner nahm die Komplexität der Entscheidungsfindung durch erkennbar werdende konträre Interessen sowie eine zunehmende Begründungsnotwendigkeit von Top-down-Entscheidungen zu. Führungskräfte mussten insbesondere im Übergang von der Bottom-up-Ideenentwicklung hin zu hierarchischen Entscheidungen sensibel kommunizieren. So gab es auch keine eindeutige Richtung bei der Durchsetzungsfähigkeit der Beschlüsse: Geteilte Ideen der Mitarbeiterschaft erleichterten die Umsetzung. Hingegen stellte die Durchsetzung nicht-geteilter Ideen eine Herausforderung dar. Insgesamt wird die genuine Aufgabe der Führungsebene, der Mitarbeiterschaft einen Orientierungsrahmen zu setzen, komplexer. Während sie die Fachkräfte zur Nutzung ihrer Gestaltungsspielräume motivieren, müssen sie gleichzeitig transparent kommunizieren, dass die Entscheidung letztlich von der Führungsebene getroffen wird.

Teamleitungen nahmen im Veränderungsprozess eine Mittlerrolle zwischen Fach- und Führungskräften ein. Sie sollten einerseits zur Beteiligung am Partizipationsprozess motivieren und waren andererseits dafür verantwortlich, Neuerungen in den Teams umzusetzen. Reibungspunkte in der Implementation zeigten sich vor allem auf ihrer Führungsebene. So war es ihre Aufgabe, die Interessen von Fach- und Führungskräften auszubalancieren, Veränderungen zu kommunizieren und umzusetzen. Dabei galt es, die Basis für eine Vertrauensbeziehung herzustellen sowie mit Stärken und Defiziten der Fachkräfte umzugehen. Ferner änderte sich ihr Verantwortungsbereich: Sie wurden dazu aufgerufen, flexibler mit Führungsinstrumenten zu verfahren und sich stärker am Mitarbeiter zu orientieren, statt an standardisierten Führungsanalysen. Tendenziell führte das Modellprojekt also zu höheren Anforderungen an die Führungskräfte.

Genauso bringen die umgesetzten Neuerungen oftmals auch veränderte Arbeitsinhalte und Aufgabenerwartungen der Vermittlungsfachkräfte mit sich. Fachkräfte befürworteten Möglichkeiten, ihre Persönlichkeit einzubringen und sich auf Tätigkeiten in der Vermittlungsarbeit zu konzentrieren, die sie als sinnvoll erachteten. Neue Spielräume wurden im Projekt dafür genutzt, das Adressateninteresse höher zu gewichten. Die mit Handlungsspielräumen verbundene Dienstleistungsorientierung prägte zudem das professionelle Selbstverständnis vieler Fachkräfte. Gleichzeitig wurden erweiterte Gestaltungs- und Handlungsspielräume von manchen auch als neue Anforderungen für ihr Aufgabenfeld sowie die Selbstorganisation ihrer Arbeit erlebt. Die damit verbundene Zunahme der verordneten zu Lasten der informellen Selbstorganisation von Fachkräften ist ein typisches Phänomen von Dezentralisierungsprozessen (Kühl 2005: 124). Weiter findet die Selbstorganisation im bestehenden hierarchischen Setting statt. Fachkräfte erwarten gegenüber Vorgesetzten ‚sprachfähig‘ sein zu müssen. So brachten neue Verantwortungsformen auch Anforderungen an Fachkräfte mit sich. In einigen Fällen war eine verstärkte Verunsicherung der Mitarbeiterschaft durch wegfallende Regelungen und Routinen spürbar. Da Erfahrungen, Routinen und Fachkompetenzen die Basis für die Inanspruchnahme von Handlungsspielräumen bilden, können Weiterbildungen und Personalentwicklungsmaßnahmen den Einsatz in neu strukturierten Aufgabenfeldern vorbereiten.

Eine auf Persönlichkeitsmerkmale reduzierte Zuschreibung für unterbleibendes eigenverantwortliches Handeln bleibt allerdings unvollständig. Der Typus einer vornehmlich regelorientierten Vermittlungsfachkraft erscheint in der Begleitforschung nur in der Abgrenzung der Fachkräfte zu einem bürokratischen Selbstverständnis. In ihrem Arbeitsverständnis verstehen sich Fachkräfte eher eigeninitiativ, ergebnis- und dienstleistungsorientiert. Zudem können Regulierungswünsche dem tatsächlichen Handlungsrahmen von Vermittlungsfachkräften entspringen. Das Absicherungsbedürfnis von Fachkräften ist überdies vor dem Hintergrund zu betrachten, dass die gesetzlichen und organisationalen Grundlagen ihrer Beratung komplex und einem stetigen Wandel unterworfen sind. Vorgaben bieten genauso Orientierung. Hier standen Führungskräfte vor der Aufgabe, einerseits dazu zu motivieren, Freiräume zu nutzen und andererseits den Vermittlungsfachkräften Leitlinien zu setzen. Darüber hinaus sollten Handlungsspielräume nicht zu weit ausgedehnt werden, um nicht durch weitreichende Entscheidungsmöglichkeiten von der einzelnen Fachkraft abhängige Arbeitsmarktdienstleistungen auszugeben (Führungskraft Regionaldirektion 110, 65). Denn die Arbeitsvermittlung zielt darauf, im selben Sachverhalt vergleichbare Leistungen⁴³ für Bürgerinnen und Bürger zu bewilligen.

Die Begleitforschung schätzt den positiven Bezug der Agenturleitungen zu Handlungsspielräumen der Agentur und der Beschäftigten als günstige Rahmenbedingung

⁴³ Dem Art. 3 Grundgesetz folgend, der den Gleichbehandlungsgrundsatz regelt, übernimmt die Verwaltung eine Selbstbindung und verpflichtet sich, gleiche Fälle im Ermessensfall rechtlich gleich zu behandeln.

für die Projektdurchführung ein. Dieses professionelle Selbstverständnis hilft bei der Bewältigung der Anforderungen in einem durch Mitarbeiterbeteiligung komplexeren Führungsprozess. Der Vorteil hierarchischer Entscheidungen, Sicherheit zu schaffen und Komplexität zu reduzieren, indem Voraussetzungen und Randbedingungen des Beschlusses nicht mehr mitgeteilt werden (Faust et al. 2005: 132), fällt in den neuen Strukturen weg. Führungskräften obliegt daher die Aufgabe, Unsicherheit zu absorbieren, transparente und eindeutige Entscheidungen zu kommunizieren. Gleichzeitig müssen sie Fachkräfte zur Nutzung der Handlungsspielräume motivieren und die in den Veränderungsprozess hineingetragene Subjektivität der Vermittlungsfachkräfte wertschätzen.

7 Resümee

7.1 Zusammenfassung

Im Rahmen des BA-Modellprojekts *Mach es einfach* sollten ausgewählte Arbeitsagenturen unter Beteiligung ihrer Mitarbeiterschaft Veränderungen in ihren Vermittlungsprozessen initiieren. Vor dem Hintergrund der Debatte um eine hohe Regelungsdichte erhielten drei Modellagenturen die Möglichkeit, während der Projektlaufzeit (Januar 2015 bis Dezember 2016) ihre Arbeitsprozesse in der Vermittlung und Beratung abweichend von zentralen Vorgaben zu gestalten. Das IAB und der Fachbereich Wirkungsanalyse der Zentrale der BA haben das Projekt wissenschaftlich begleitet.

Die Analyse der Begleitforschung konzentrierte sich auf Implementations- und Innovationsdynamiken im Zuge der Projektumsetzung und ging der Frage nach, wie Vermittlung und Beratung unter den Rahmenbedingungen des Modellprojekts ausgestaltet werden. Zur Untersuchung des innerorganisationalen Veränderungsprozesses nutzte die Begleitforschung Methoden der qualitativen Sozialforschung (problemzentrierte Interviews, Gruppendiskussionen, teilnehmende Beobachtungen, Dokumentenanalysen). Die Erhebungen fokussierten darauf, die Perspektive verschiedener Organisationsebenen und -hierarchien auf die Projektumsetzung abzubilden. Im Zentrum standen Führungs- und Fachkräfte der Modellagenturen als Schlüsselakteure der Projektimplementation. Des Weiteren wurden Zusammenhänge zwischen Veränderungen der Leistungsindikatoren des BA-eigenen Zielsystems und der Projektteilnahme untersucht. Aufgrund der Projektausgestaltung konnten jedoch keine kausalen Effekte einzelner Maßnahmen auf die Indikatoren ermittelt werden. Datenanalysen mittels eines Differenz-von-Differenzen-Ansatzes zielten daher auf Anhaltspunkte zur Bestimmung der Gesamtwirkung von *Mach es einfach* auf die Performance der beteiligten Agenturen. Als Vergleichsgrößen zu den Modellagenturen wurden dafür synthetische Vergleichsagenturen gebildet.

Das Modellprojekt *Mach es einfach* zeichnete sich durch drei Grundgedanken aus: Die Agenturen sollten ihre eigenen Arbeits- und Dienstleistungsprozesse auf lokaler Ebene weiterentwickeln und dabei einen partizipativ angelegten Innovationsprozess

initiierten. Durch das kritische Hinterfragen bestehender Regelungen sollte im Ergebnis die durch detaillierte Vorgaben entstandene Komplexität reduziert werden. Damit war die Idee verbunden, frei werdende Ressourcen im Sinne einer verbesserten Zielerreichung einzusetzen. Die Begleitforschung zeigte, dass diese Gedanken von den beteiligten Agenturen grundsätzlich positiv aufgenommen wurden. Allen Modellagenturen gelang es, diese Kerngedanken in ihren jeweiligen Kontext zu übersetzen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Beteiligung an der Ideenentwicklung zu motivieren. Eine rasche Umsetzung einzelner Reformen erwies sich dabei als erfolgreiche Maßnahme, um die Motivation zur Beteiligung zu fördern. Doch die Infragestellung von Routinen, die Auseinandersetzung mit Veränderungsoptionen und die gemeinsame Erarbeitung von Lösungen stellten für alle Beteiligten zugleich neue Anforderungen dar, die zu den originären Aufgabenbereichen hinzutraten. Kreativitätsprozessen ausreichenden zeitlichen Raum zu geben und diese durch interne Kommunikation und Moderation zu unterstützen, war aus Sicht der Beteiligten eine Bedingung für deren Gelingen. Als besonders sensibler Punkt erwies sich die Entscheidung über umzusetzende Veränderungen, also der Übergang zwischen partizipativer Ideen- oder Kreativphase und der Phase der Erprobung ausgewählter innovativer Elemente. Kritisch war dabei nicht nur eine Ablehnung individueller Ideen, sondern insbesondere auch eine Modifikation und Ausweitung von Vorschlägen, die führungsseitig auf die Ideenentwicklung ‚von unten‘ zurückgeführt wurden. Für die Akzeptanz des Projekts und die Bereitschaft zur Beteiligung war es förderlich, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Eindruck erhielten, dass ihre eigenen Ideen ernst genommen wurden und sie den Entscheidungsprozess als transparent wahrnahmen.

Das Modellprojekt war durch eine prinzipielle Offenheit und Mehrdeutigkeit gekennzeichnet. Das Verständnis darüber, welche Veränderungen im Projektzusammenhang realisiert werden konnten, schärfte sich erst sukzessive im Umsetzungsprozess. Als Herausforderung erwies sich dabei der Umgang mit unterschiedlichen Erwartungen hinsichtlich der anzustrebenden Veränderungstiefe. Auch räumten viele Beteiligte Rahmenbedingungen, die durch das Modellprojekt nicht adressiert werden konnten, wie beispielsweise IT-Anwendungen oder der durch eine hohe Fluktuation gekennzeichneten Personalsituation, eine hohe Relevanz ein.

Auf Grundlage der Ideenentwicklung setzten die Agenturen zum einen einzelne Verfahrensänderungen um, die sich als ‚interner Bürokratieabbau‘ beschreiben lassen und beispielsweise den Verzicht auf interne und zentrale Vorgaben oder eine Reduzierung von Dokumentationspflichten beinhalteten. Parallel hierzu wurden Neuerungen der Beratung und Vermittlung erarbeitet, die sich unmittelbar auf die Interaktion zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitssuchenden bzw. Arbeitgebern beziehen.

Es bestand von Beginn an eine Erfolgserwartung an das Projekt im Sinne einer Verbesserung der Zielerreichung der teilnehmenden Agenturen. Praktiker wie Evaluatoren standen aber vor der Schwierigkeit, konkrete Projektinhalte auf einzelne Kennzahlen des Zielerreichungssystems zu beziehen. Deshalb geht die Teilnahme der

Agenturen an *Mach es einfach* als Ganzes in eine Wirkungsanalyse ein, die mit synthetischen Vergleichsgrößen auf organisationaler Ebene rechnet. Im Ergebnis zeigen sich keine großen Effekte auf einzelne Kennzahlen, wohl aber leichte agenturübergreifende Trends. Diese Trends deuten auf kleine Verbesserungen bei den Indikatoren nachhaltige Integration und kumulierte Beschäftigungsdauer hin. Eine stärkere Nachhaltigkeit der Stellenbesetzung kann eine plausible Folge der neu entwickelten Elemente der Beratungs- und Vermittlungsprozesse und der neu gestalteten Zusammenarbeit der arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Fachkräfte sein. Gleichzeitig haben sich die Integrationsquote und die Anzahl der erfolgreich besetzten Stellen vergleichsweise negativ entwickelt. Diese Ergebnisse deuten insgesamt auf einen möglichen Zielkonflikt zwischen quantitativer Zielerreichung und qualitativen Prozessveränderungen hin, zielen die Veränderungen doch auf eine Umsteuerung von standardisierten Vorgehensweisen hin zu individualisierteren Ansätzen der Beratung.

Wegen der uneindeutigen Zurechnung von Projekthinhalten auf einzelne Kennzahlen und aufgrund der Tatsache, dass die BA einzelne *Mach-es-einfach*-Elemente (Ermessensspielraum beim Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, Einführung eines Sofortzugangs und Reduzierung der Profillagen) bereits während der Projektlaufzeit für andere Agenturen öffnete, können keine detaillierteren Ergebnisinterpretationen auf Agenturebene erfolgen. Hätten Agenturen, die in die Vergleichsaggregate eingegangen sind, vereinzelt *Mach-es-einfach*-Elemente umgesetzt, könnte sich dies rechnerisch in einer Nivellierung der Unterschiede zwischen teilnehmenden Agenturen und Vergleichsagenturen niederschlagen.

Mit Blick auf die Frage, wie Vermittlung und Beratung unter den Rahmenbedingungen des Modellprojekts ausgestaltet werden, zeigte die Analyse, dass der lokale Innovationsprozess eine adressatengerechtere Gestaltung der Arbeitsmarktdienstleistungen befördern kann. So richteten alle Agenturen einen unmittelbaren Zugang zu Vermittlung und Beratung für Arbeitsuchende beim Erstkontakt mit der Agentur (Sofortzugang) ein. Veränderungen in der Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierter Vermittlung zielten auf eine passgenauere Vermittlung. Weiterhin erarbeiteten die Agenturen individualisierende Formate der Vermittlung, die sich verstärkt an den individuellen Bedarfen der Adressaten beider Arbeitsmarktseiten orientierten. Dabei wurden Schwerpunkte auf direkte, beratende und weniger bürokratische Kommunikationsformen gesetzt. Vor dem Hintergrund der jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen werden diese Veränderungen in den Agenturen als Verbesserungen der Dienstleistung angesehen. Da sie in der Umsetzung jedoch eine zusätzliche Aufgabe darstellen, mehr Aufwand als die gewohnten Abläufe verursachen oder mit neuen Anforderungen verbunden sind, gehen sie aus Sicht der Beteiligten eher nicht mit der erhofften Komplexitätsreduktion einher. Die Annahme, dass durch Komplexitätsreduktion Ressourcen frei werden, deren Umschichtung in andere Aktivitäten zu einer Leistungssteigerung führt, greift also zumindest mit Blick auf die hier umgesetzten Veränderungsprozesse zu kurz.

Dagegen wurden erhoffte dezentrale Handlungsspielräume durchaus wahrgenommen. Fach- und Führungskräfte bewerten diese überwiegend positiv und als bedeutend für ihre Arbeit. Aus der Mitarbeiterpartizipation resultierende erweiterte Handlungsspielräume brachten insbesondere drei neue Herausforderungen in der Führung mit sich: die Mitarbeitermotivation für den partizipativen Prozess, die Stimulation des Mitarbeiterpotenzials für Innovationen und eine erhöhte Komplexität bei der Entscheidungsfindung und der Kommunikation von Entscheidungen. Für Teamleitungen kamen so zusätzliche Führungsaufgaben in den drei Bereichen hinzu. Ferner sollten sie in der Rolle als Mittler zwischen Fach- und Führungskräften die Veränderungsumsetzung vorantreiben. Dabei gestaltete sich insbesondere die Umsetzung von Ideen als schwierig, die in der Mitarbeiterschaft umstritten waren.

Fachkräfte befürworteten die im Projekt gebotenen Chancen, ihre Persönlichkeit in die Vermittlungsarbeit einzubringen und sich auf als sinnvoll erlebte Tätigkeiten einer individuelleren Vermittlung und Beratung zu konzentrieren. Gleichzeitig wurden erweiterte Gestaltungs- und Handlungsspielräume teilweise auch als neue Anforderungen für ihr Aufgabenfeld sowie die Selbstorganisation ihrer Arbeit erlebt und konnten Teile der Mitarbeiterschaft überfordern. In einigen Fällen verstärkten wegfallende Regelungen und Routinen auch eine Verunsicherung der Mitarbeiterschaft. Hier standen Führungskräfte vor der Aufgabe, einerseits dazu zu motivieren, Freiräume zu nutzen und andererseits den Vermittlungsfachkräften Orientierung zu bieten.

7.2 Handlungsempfehlungen

Insgesamt wurde das Modellprojekt *Mach es einfach* von den beteiligten Agenturen als innovativer Ansatz aufgenommen, der vor Ort engagiert und unter aktiver Beteiligung der Mitarbeiterschaft umgesetzt wurde. Die Ergebnisse der Begleitforschung verweisen darauf, dass ähnliche Projekte innovative Potenziale der Mitarbeiterschaft nutzen können, um Neuerungen auf den Weg zu bringen. In der Umsetzung sollten jedoch einige **wichtige Rahmenbedingungen und Aspekte** beachtet werden:

1. Innovationsprozesse gehen mit zusätzlichen Anforderungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aller Hierarchieebenen einher, die zu den Kernaufgaben hinzutreten. Beschäftigte können partizipative Prozesse als motivierend, aber auch als fordernd oder in Teilen überfordernd erleben. Die eigene Kreativität in die Arbeit einzubringen kann als Wertschätzung der eigenen Person, aber auch als zusätzliche, die individuelle Persönlichkeit berührende Aufgabe wahrgenommen werden. Unabhängig von individuellen Präferenzen und Fähigkeiten können Rahmenbedingungen wie eine hohe Personalfuktuation die Partizipationsbereitschaft verringern. **Die Beteiligung an Kreativitätsprozessen sollte daher auf Freiwilligkeit basieren.**
2. Um Kreativitätspotenziale zu stimulieren und Veränderungsideen entstehen und reifen zu lassen, sollten diese eigenen Raum erhalten und durch flankierende Maßnahmen unterstützt werden. Dies betrifft in erster Linie Personalkapazitäten, die für Kommunikations- und Moderationsaufgaben in der Ideenentwicklung und

-umsetzung benötigt werden. Darüber hinaus können Erfahrungen mit ähnlichen Veränderungsprozessen oder mit beteiligungsorientierten Instrumenten hilfreich sein. **Innovationsprozesse sollten daher basierend auf Kompetenzen zur Mitarbeiterbeteiligung und mit eigens dafür vorgesehenen Personalkapazitäten durchgeführt werden, wenn der Innovationsprozess ähnlich *Mach es einfach* breit in der Agentur angelegt ist und auf eine kreative Weiterentwicklung unter Einbezug der Beschäftigten zielt.**

3. Um die Akzeptanz der Mitarbeiterbeteiligung zu erhöhen, sollten Ideen und Bedarfe der Mitarbeiterschaft wertgeschätzt und aufgenommen sowie Grenzen der Mitarbeiterpartizipation klar kommuniziert werden. Transparenz und Ergebnisoffenheit sind im gesamten Implementationsprozess erfolgskritische Faktoren. Eine besondere Sensibilität ist beim Wechsel von der Findungs- in die Umsetzungsphase notwendig, um die Glaubwürdigkeit der Projektidee zu erhalten. Akzeptanz und Partizipationsbereitschaft können leiden, wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Prozess als Vehikel für die Umsetzung von Maßnahmen wahrnehmen, die führungsseitig beschlossen wurden. Um die Akzeptanz des partizipativen Innovationsprozesses zu erhöhen, kann eine rasche Umsetzung einzelner Veränderungen, die in der Mitarbeiterschaft eine hohe Akzeptanz besitzen, förderlich sein.
4. Neuerungen werden in der Regel nicht nur von denjenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern umgesetzt, die aktiv an der Entwicklung der entsprechenden Idee beteiligt waren, sondern betreffen in der Umsetzungsphase größere Gruppen der Mitarbeiterschaft. **Wenn Neuerungen auf den Weg gebracht werden, die maßgebliche Veränderungen der Arbeitsinhalte von Vermittlungsfachkräften mit sich bringen, sollten diese durch die Führungskräfte breit kommuniziert und ggf. durch entsprechende Qualifizierungsangebote für Fachkräfte unterstützt werden.**
5. Partizipative Organisationsveränderungen bringen herausfordernde Führungsaufgaben mit sich. Dies gilt insbesondere dann, wenn von der Mitarbeiterschaft wenig unterstützte Ideen von Fach- und Führungskräften umgesetzt werden. Führungskräfte insbesondere der mittleren Hierarchieebene üben eine wichtige Rolle im Beteiligungs- und Umsetzungsprozess aus. Die an *Mach es einfach* beteiligten Agenturleitungen bewerteten Handlungsspielräume der Agentur und der Mitarbeiterschaft positiv. Diese Einstellung unterstützte sie dabei, den komplexen Führungsprozess zu bewältigen. **Die Beteiligung von Agenturen an Kreativitätsprozessen und dezentraler Verantwortlichkeit sollte daher auf Freiwilligkeit basieren. Führungskräfte sollten ggf. für neu entstehende Aufgaben qualifiziert werden.**
6. Im Rahmen von Innovationsprozessen können weitgehende Neuerungen erarbeitet werden, die das Selbstverständnis und die Rollenbilder der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter betreffen. **Die Umsetzung solcher Veränderungen erfordert führungsseitig eine hohe Sensibilität, insbesondere bei der Auswahl der Personen für neu strukturierte Tätigkeiten nach Eignung und Neigung.**

Flankierende Weiterbildungen sollten die Umsetzung unterstützen, wenn Kompetenzdefizite bestehen.

7. Leistungserwartungen im Sinne einer Erreichung von Messzahlen können das Ausleben von Kreativität und das Austesten lokal entwickelter Lösungen behindern und somit Innovationspotenziale beschränken. Zudem binden Veränderungsprozesse Ressourcen, die sich negativ auf die Zielerreichung auswirken können. **Gerade wenn man kreative und schöpferische Prozesse im Blick hat, sollten diese nicht mit einer kurzfristigen Wirkungserwartung verbunden werden, die sich in Zahlen abbilden lässt.**
8. Innovationsprozesse können unterschiedliche Zielsetzungen haben. Insbesondere sollte vorab bestimmt werden, ob man auf innovative Prozessveränderungen oder enger gefasst auf Verbesserungen bestimmter Zielgrößen zielt. Bei Projekten mit einer starken Betonung des „Schöpferischen“ können Zielgrößen weiterhin eine Orientierungsfunktion ausüben. Da sie aber keine solide Aussagekraft zu den Wirkungen einzelner Veränderungen bieten, sollten auch keine Wirkungserwartungen anhand des Zielsystems definiert werden. **Die Reichweite und die Erwartungen an Nachfolgeprojekte sollten daher klar definiert und kommuniziert werden.** Geeignete Methoden sollten eine kontinuierliche und transparente Diskussion über Wirkungserwartungen und Wirkungszusammenhänge unterstützen.
9. **Angesichts der Aufgaben im Tagesgeschäft dürfen die Innovationskapazitäten der Mitarbeiter nicht überbeansprucht werden.** Auf Phasen der Innovation sollten Phasen der Konsolidierung und Verbreitung der Neuerungen innerhalb der Agentur folgen. Die Akzeptanz des partizipativen Veränderungsprozesses kann leiden, wenn sich Beteiligte von der Geschwindigkeit des Innovationsprozesses überfordert fühlen und stetig neue Innovationen angestoßen werden, bevor sich frühere in der Praxis gefestigt haben.
10. **Phasen der Konsolidierung sollten dazu genutzt werden, die Lernprozesse für die Organisation als Ganze nutzbar zu machen.** Die Ergebnisse des partizipativen Innovationsprozesses sind durch lokale Gegebenheiten geprägt und weisen nicht zwangsläufig eine Passung zu den Rahmenbedingungen anderer Agenturen auf. Auch ist nicht pauschal davon auszugehen, dass sie in anderen Agenturen die gleiche Akzeptanz erfahren, da der Innovationsprozess auf einer lokalen Verständigung von Mitarbeiterschaft und Führungskräften beruht und Instrumente von übergeordneten Strategien getragen werden können. Um Lernprozesse für die Gesamtorganisation nutzbar zu machen, sollten die Erfahrungen der einzelnen Agenturen in ihrem Gesamtzusammenhang kommuniziert und diskutiert werden.

Literaturverzeichnis

- Abadie, Alberto; Diamond, Alexis; Hainmueller, Jens (2010): Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program. In: *Journal of the American Statistical Association*, 105. Jg., Nr. 490, S. 493–505.
- Agar, Michael (1980): *The Professional Stranger. An Informal Introduction to Ethnography*, Bradford: Emerald Group Publishers.
- Baethge, Martin (1991): Arbeit, Vergesellschaftung, Identität – Zur zunehmenden normativen Subjektivierung von Arbeit. In: *Soziale Welt*, 42. Jg., Nr. 1, S. 6–19.
- Baker Collins, Stephanie (2016): The Space in the Rules: Bureaucratic Discretion in the Administration of Ontario Works. In: *Social Policy and Society*, 15. Jg., Nr. 2, S. 221–235.
- Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Marquardsen, Kai (2014): Qualitative Studie Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit. Endbericht. Soziologisches Forschungsinstitut e.V. SOFI-Forschungsbericht, Göttingen.
- Behrend, Olaf; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Sondermann, Ariadne; Hirsland, Andreas (2006): Reform der Arbeitsverwaltung: Im Schatten der Aufmerksamkeit – die Arbeitsvermittler. IAB-Kurzbericht, 21/2006, Nürnberg.
- Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas (2003): *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*, Frankfurt am Main: S. Fischer.
- Bieback, Karl-Jürgen (2009): Kooperation im Zwangsverhältnis. Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 30. Jg., Nr. 2, S. 185–213.
- Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska; Arendt, Manfred; Braun, Hans Jürgen; Gunst, Dieter-Michael; Kilcioglu, Sibel; Kleinschmidt, Helmut; Musati, Martina; Roß, Hermann; Vollkommer, Dieter; Wein, Jochen (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 37. Jg., Nr. 2, S. 146–175.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bonoli, Giuliano (2010): The Political Economy of Active Labor-Market Policy. In: *Politics & Society*, 38. Jg., Nr. 4, S. 435–457.
- Breidenstein, Georg; Hirschauer, Stefan; Kalthoff, Herbert; Nieswand, Boris (2013): *Ethnografie. Die Praxis der Feldforschung*, Konstanz/München: UVK.
- Brodkin, Evelyn (2011): Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21. Jg., Nr. 2, S. 253–277.
- Brodkin, Evelyn Z.; Marston, Gregory (Hg.) (2013): *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics*, Washington: Georgetown University Press.
- Brülle, Heiner; Krätschmer-Hahn, Rabea; Reis, Claus; Siebenhaar, Benedikt (2016): *Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Wiso Diskurs, 09/2016, Bonn.

- Bundesagentur für Arbeit (2016): Gemeinsamer Vorstandsbrief zur Planung 2017, Nürnberg. Download unter: https://www.baintranet.de/aktuelles/controlling/sgb_iii/planung/012/001/Seiten/default.aspx (Zugriff am 30. Januar 2017).
- Bundesagentur für Arbeit (2016): Mach es einfach. Drei Arbeitsagenturen gestalten ihre Vermittlung neu. Eine Halbzeitbilanz, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2015): Grundlagen der Kontinuierlichen Verbesserung in der Bundesagentur für Arbeit (internes Dokument). Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2015): Projekt "Mach es einfach". Beratungsunterlage 61/2015 des Vorstands für den Verwaltungsrat (internes Dokument), Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2014): Vorstandsbrief SGB III. Planung Geschäftsjahr 2015, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2013): BA 2020. Antworten der Bundesagentur für Arbeit auf Fragen der Zukunft, Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2010): Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit. Band II - Handbuch für Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler, Nürnberg.
- Caliendo, Marco; Hujer, Reinhard (2005): The Microeconomic Estimation of Treatment Effects – An Overview. IZA. IZA Discussion Papers, No. 1653, Bonn.
- Clasen, Jochen; Clegg, Daniel (2006): Beyond Activation. Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets. In: *European Societies*, 8. Jg., Nr. 4, S. 527–553.
- Dingeldey, Irene (2011): Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Einsiedler, Eberhard (2012): "Perspektive Qualität". Diskussionspapier, Nürnberg.
- Evans, Tony; Harris, John (2004): Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. In: *British Journal of Social Work*, 34. Jg., Nr. 6, S. 871–895.
- Faust, Michael; Funder, Maria; Moldaschl, Manfred (Hg.) (2005): Die "Organisation" der Arbeit, München und Mering: Rainer Hampp.
- Faust, Michael; Jauch, Peter; Brünnecke, Karin; Deutschmann, Christoph (1999): Dezentralisierung von Unternehmen. Bürokratie- und Hierarchieabbau und die Rolle betrieblicher Arbeitspolitik, München und Mering: Rainer Hampp.
- Flick, Uwe (2009): Qualitative Methoden in der Evaluationsforschung. In: *Zeitschrift für Qualitative Forschung*, 10. Jg., Nr. 1, S. 9–18.
- Freilich, Morris (1970): *Marginal Natives. Anthropologists at Work*, New York: Harper and Row.
- Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (2005): *Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung*, Bern: Huber.
- Göckler, Rainer; Rübner, Matthias; Kohn, Karl-Heinz P.; Jäger, Ursula; Franck, Michael (Hg.) (2014): *Beschäftigungsorientiert beraten und vermitteln*, Regensburg: Walhalla Fachverlag.

- Harrach, Eva-Marie von; Loer, Thomas; Schmidtke, Oliver (2000): Verwaltung des Sozialen. Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts, Konstanz: UVK.
- Henke, Jutta (2014): "Mehr sein als nur eine Nummer" – Arbeitsmarktdienstleistungen aus der Nutzerperspektive. In: *WSI-Mitteilungen*, 67. Jg., Nr. 3, S. 236–243.
- Heyer, Gerd (2006): Zielsetzung und Struktur der "Hartz-Evaluation". In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 39. Jg., Nr. 3/4, S. 467–476.
- Hielscher, Volker; Ochs, Peter (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog, Berlin: edition sigma.
- Hirschenauer, Franziska; Springer, Angelina (2014): Vergleichstypen 2014. Aktualisierung der SGB-III-Typisierung. IAB-Forschungsbericht, 2/2014, Nürnberg.
- Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Sowa, Frank; Theuer, Stefan; Wolf, Katja (2012): Wirkung und Wirkungsmechanismen zusätzlicher Vermittlungsfachkräfte auf die Arbeitslosigkeitsdauer – Analysen auf Basis eines Modellprojektes. In: *Zeitschrift für Evaluation*, 11. Jg., Nr. 1, S. 7–38.
- Hood, Christopher (1995): The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. In: *Accounting, Organizations and Society*, 20. Jg., Nr. 2/3, S. 93–109.
- Jessen, Jorunn Theresia; Tufte, Per Arne (2014): Discretionary Decision-Making in a Changing Context of Activation Policies in Welfare Reforms. In: *Journal of Social Policy*, 43. Jg., Nr. 2, S. 269–288.
- Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Bothmer, Anna von; Henkel, Anna Iris; Weisshaupt, Timo; Buchholz, Hans-Ludwig; Oschmiansky, Frank (2010): Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung – ein europäischer Vergleich. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Endbericht, Berlin.
- Kühl, Stefan (2011): Organisationen. Eine sehr kurze Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kühl, Stefan (2005): Testfall Dezentralisierung. Die organisationssoziologische Wendung in der Diskussion über neue Arbeitsformen. In: Faust, Michael; Funder, Maria; Moldaschl, Manfred (Hg.) (2005): Die "Organisation" der Arbeit, München und Mering: Rainer Hampp, S. 111–145.
- Kupka, Peter; Osiander, Christopher (2017): Activation 'Made in Germany' – Welfare-to-Work Services under 'Social Code II'. In: van Berkel, Rik; Caswell, Dorte; Kupka, Peter; Larsen, Flemming (Hg.) (2017): Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed, London: Routledge (im Erscheinen).
- Larsen, Flemming; Wright, Sharon (2014): Interpreting the Marketization of Employment Services in Great Britain and Denmark. In: *Journal of European Social Policy*, 24. Jg., Nr. 5, S. 455–469.
- Lessenich, Stephan (2008): Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Bielefeld: transcript.
- Lipsky, Michael (2010): Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, New York: Russell Sage Foundation.
- Matiasko, Wenzel; Olejniczak, Michael; Salmon, Dirk; Schult, Mandy (2015): Arbeitsbedingungen in Jocentern nach dem SGB II (gemeinsame Einrichtungen)Mitarbeiterbefragung zu Arbeitsumfeld und psychischer Belastung. In: *Industrielle Beziehungen*, 22. Jg., Nr. 2, S. 142–166.

Mauer, Andreas (2006): Wirkungsanalyse der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung im neuen Kundenzentrum. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 39. Jg., Nr. 3/4, S. 557–574.

Mosley, Hugh; Schütz, Holger; Schmid, Günther (2003): Effizienz der Arbeitsämter. Leistungsvergleich und Reformpraxis, Berlin: edition sigma.

Naschold, Frieder; Bogumil, Jörg (Hg.) (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen: Leske und Budrich.

Ochs, Peter; iso (2006): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Evaluationsbericht 2006 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin, Saarbrücken.

Ochs, Peter; Schütz, Holger (2005): Das BA-Kundenzentrum der Zukunft. In: Schütz, Holger; Mosley, Hugh (Hg.) (2005): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin: edition sigma, S. 221–240.

Osiander, Christopher; Steinke, Joß (2011): Street-Level Bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, 57. Jg., Nr. 2, S. 149–173.

Polanyi, Michael (1985): Implizites Wissen, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Pollock, Friedrich (1955): Gruppenexperiment. Ein Studienbericht, Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.

Promberger, Markus; Wenzel, Ulrich; Pfeiffer, Sabine; Hacket, Anne; Hirsland, Andreas (2008): Beschäftigungsfähigkeit, Arbeitsvermögen und Arbeitslosigkeit. In: *WSI-Mitteilungen*, 60. Jg., Nr. 2, S. 70–76.

Przyborski, Aglaja; Wohlrab-Sahr, Monika (2014): Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch, München: Oldenbourg.

Rechberger, Martina (2013): Wirkungsorientiertes Kontraktmanagement: Konstitutive Rahmenbedingungen für die Festlegung von Wirkungszielen im Rahmen von Leistungskontrakten mit Nonprofit-Organisationen, Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Reis, Claus; Wende, Lutz (2010): Grundlegende Organisationsprobleme bei der Erbringung "aktivierender" Dienstleistungen im Kontext der aktuellen Arbeitsmarktpolitik. In: Burghardt, Heinz; Enggruber, Ruth (Hg.) (2010): Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in professioneller Reflexion Sozialer Arbeit, Berlin: Frank & Timme, S. 68–97.

Rübner, Matthias; Sprengard, Barbara (2011): Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit. Grundlagen. Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Schröter, Eckhard; Wollmann, Hellmut (2005): New Public Management. In: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.) (2005): Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 63–74.

Schütz, Alfred; Luckmann, Thomas (1979): Strukturen der Lebenswelt, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Schütz, Holger (2015): Delegitimierung und Stabilisierung. Umgang mit Unsicherheit bei der Reform der Bundesagentur für Arbeit. In: Apelt, Maja; Senge, Konstanze (Hg.) (2015): Organisation und Unsicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 175–193.

Schütz, Holger (2005): Vom Arbeitsamt zum Kundenzentrum – Reformveränderungen der deutschen Arbeitsvermittlung. In: Schütz, Holger; Mosley, Hugh (Hg.) (2005): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, Berlin: edition sigma, S. 135–178.

Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Christe, Gerhard; Kupka, Peter (2011): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB).

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

Sowa, Frank; Gottwald, Markus; Grimminger, Sandra; Ixmeier, Sebastian; Promberger, Markus (2016): Vermittlerhandeln im weiterentwickelten Zielsystem der Bundesagentur für Arbeit: Zum Forschungsdesign einer organisationsethnografischen Studie. IAB-Forschungsbericht, 2/2016, Nürnberg.

Sowa, Frank; Staples, Ronald (2014): Accounting in der Arbeitsverwaltung: Vermittlungsfachkräfte zwischen Steuerungsimperativen und autonomem Vermittlungshandeln. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, 60. Jg., Nr. 2, S. 149–173.

Stephan, Gesine (2016): Beschäftigung vor und nach dem Arbeitslosengeldbezug. IAB-Kurzbericht, 25/2016, Nürnberg.

Strübing, Jörg (2014): Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung des Verfahrens der empirisch begründeten Theoriebildung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Theuer, Stefan; Sowa, Frank (2014): Im Dreieck der Arbeitsvermittlung – Agenturen für Arbeit zwischen Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- oder Prozessorientierung. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 7. Jg., Nr. 1, S. 215–235.

van Berkel, Rik; Caswell, Dorte; Kupka, Peter; Larsen, Flemming (Hg.) (2017): Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed, London: Routledge (im Erscheinen).

van Berkel, Rik; Knies, Eva (2016): Performance Management, Caseload and the Frontline Provision of Social Services. In: *Social Policy and Administration*, 50. Jg., Nr. 1, S. 59–78.

van Berkel, Rik; Graaf, Willibrord de; Sirovátka, Tomáš (Hg.) (2011): The Governance of Active Welfare States in Europe, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Weinbach, Christine (2012): Extra-vertragliche Zumutungen im New Public Contractualism: Die doppelte Logik der Eingliederungsvereinbarung und die Rechtsstellung des Klienten im Sozialgesetzbuch II. In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 5. Jg., Nr. 2, S. 377–399.

Weise, Frank-Jürgen; Weber, Jürgen; Winter, Robert; Erfort, Mathias (2014): Erfolgreiche Einführung von Controlling in öffentlichen Institutionen. Am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit, Weinheim: WILEY-VCH.

Weise, Frank-Jürgen; Alt, Heinrich; Becker, Raimund (2009): Gut gerüstet. Fundamente und Perspektiven einer modernen Arbeitsmarktpolitik. Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

Weishaupt, Timo (2010): A Silent Revolution? New Management Ideas and the Re-invention of European Public Employment Services. In: *Socio-Economic Review*, 8. Jg., Nr. 3, S. 461–486.

Witzel, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview. In: *Forum Qualitative Sozialforschung*, 1, Nr. 1, S. Art. 22.

Witzel, Andreas; Reiter, Herwig (2012): *The Problem-Centred Interview*, London: SAGE.

WZB; infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, Bonn.

Zabler, Steffen (2016): Synthetisches Matching als Evaluations-Tool: Der Effekt des beratenden Sparkommissars auf die Kommunalfinanzen der Stadt Hagen. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 57. Jg., Nr. 3, S. 430–454.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
7/2016	Bauer, F. Bendzulla, C. Fertig, M. Fuchs, P.	Ergebnisse der Evaluation der Modellprojekte öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen	5/16
8/2016	Vom Berge, P. Klingert, I.	Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose	6/16
9/2016	Brücker, H. Kunert, A. Mangold, U. Kalusche, B. Siegert, M. Schupp, J.	Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung	7/16
10/2016	Fuchs, J. Söhnlein, D. Weber, B. Weber, E.	Ein integriertes Modell zur Schätzung von Arbeitskräfteangebot und Bevölkerung	7/16
11/2016	Tophoven, S. Wenzig, C. Lietzmann, T.	Kinder in Armutslagen	9/16
12/2016	vom Berge, P. Kaimer, S. Copestake, S. Croxtton, D. Eberle, J. Klosterhuber, W. Krüger, J.	Arbeitsmarktspiegel Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 2)	10/16
13/2016	Autorengemeinschaft	Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie	11/16
14/2016	Autorengemeinschaft	IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse	11/16
1/2017	Fuchs, P. Fuchs, S. Hamann, S. Wapler, R. Wolf, K.	Pilotierung der Weiterbildungsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit	2/17
2/2017	vom Berge, P. Kaimer, S. Copestake, S. Croxtton, D. Eberle, J. Klosterhuber, W.	Arbeitsmarktspiegel Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3)	2/17
3/2017	Klingert, I. Lenhart, J.	Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen	3/17

Stand: 05.04.2017

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

Impressum

IAB-Forschungsbericht 4/2017

2. Juni 2017

Herausgeber

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

Redaktion

Martin Schludi, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Renate Martin

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2017/fb0417.pdf>

ISSN 2195-2655

Rückfragen zum Inhalt an:

Carolin Freier
Telefon 0911.179 4517
E-Mail Carolin.Freier@iab.de

Monika Senghaas
Telefon 0911.179 4254
E-Mail Monika.Senghaas@iab.de