

Arbeitsvermittlung zwischen Kunst und Kennziffer: Ermessensspielräume in der Arbeitsverwaltung

Karen Jaehrling und Christine Weinbach¹

Auf einen Blick

Die formalen Handlungs- und Ermessensspielräume der Arbeitsverwaltung sind mit den Arbeitsmarktreformen durch den Gesetzgeber ausgeweitet und zugleich wieder eingeschränkt worden. Die Bewältigungsstrategien von Fachkräften, Jobcentern und Arbeitsagenturen im Umgang mit dieser Paradoxie halten „den Laden am Laufen“, bewegen sich aber nicht immer im Rahmen des gesetzlich Intendierten oder rechtlich Zulässigen. Die „lernende Arbeitsverwaltung“ hat darauf in jüngerer Zeit mit partiellen Lockerungen ihres hierarchischen Zugriffs reagiert. Diese lösen die paradoxe Gleichzeitigkeit erweiterter und eingeschränkter Ermessensspielräume aber nicht auf. Vielmehr wird deutlich, dass es sich bei der Paradoxie um ein konstitutives Strukturmerkmal der managerialen Arbeitsverwaltung handelt.

1. Die paradoxe Gleichzeitigkeit erweiterter und eingeschränkter Ermessensspielräume

Die arbeitsmarktpolitischen Reformen seit Mitte der 1990er Jahre haben nicht nur Rechte und Pflichten von Erwerbslosen grundlegend verändert, sondern auch die Arbeitsverwaltung selbst nachhaltig umstrukturiert. Aufgrund der Vielfalt der Reformziele ist im Ergebnis allerdings keine neue Arbeitsverwaltung „aus einem Guss“ entstanden. Das bezeugen u. a. die verschiedenen Organisationsformen (Arbeitsagenturen, gemeinsame Einrichtungen, Optionskommunen), die nun für die Arbeitsvermittlung zuständig sind. Weniger sichtbar, aber nicht weniger relevant, ist darüber hinaus eine paradoxe Gleichzeitigkeit erweiterter und eingeschränkter Ermessensspielräume der Arbeitsverwaltung.²

Die Grundlegung für diese Paradoxie erfolgte durch den Gesetzgeber: Einerseits soll die Erweiterung des Handlungsspielraums der Jobcenter und Agenturen eine Planung erlauben, die auf die Bedarfe des regionalen Arbeitsmarktes und die Kundenstruktur abgestimmt ist. Das erweiterte Ermessen der Fachkräfte soll ermöglichen, die Beratungs- und Vermittlungsarbeit stärker zu individualisieren. Andererseits schränkt der Gesetzgeber diese Handlungsspielräume indirekt wieder ein, indem er der Arbeitsverwal-

tung eine betriebswirtschaftlich orientierte Zielsteuerung vorschreibt, die innerhalb der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie der SGB II- und III-Behörden spezifische Zwänge entfaltet, welche dem Anspruch einer stärkeren Berücksichtigung individueller Bedarfe zum Teil zuwider laufen. Hinzu kommt: Zielsteuerung ist nicht Aufhebung bürokratischer Hierarchie, sondern deren Überlagerung; augenfälligster Beleg hierfür ist die hohe Anzahl verwaltungsinterner Weisungen und Richtlinien, die die Ermessensausübung in der Arbeitsverwaltung nach wie vor steuern.

2. Bewältigungsstrategien der Akteure

„Wo eine Paradoxie aufscheint, erlischt das System und obsiegt das Leben“ – so der rumänische Philosoph Emil Cioran. Etwas nüchterner formuliert, hat die gesetzlich verfasste paradoxe Gleichzeitigkeit erweiterter und eingeschränkter Ermessensspielräume für die beteiligten Akteure die Rahmenbedingungen ihres Handelns entscheidend verändert und zu verschiedenen Bewältigungsstrategien im Umgang mit ihr geführt.

Zahlreiche empirische Studien haben sich insbesondere mit den Bewältigungsstrategien der Vermittlungsfachkräfte befasst, die im direkten Kontakt mit den Arbeitslosen stehen. Die Fachkräfte erleben das dichte Netz aus Vorgaben und Kontrollmechanismen vielfach als Vertrauensverlust in ihre Fachkompetenz. Handlungspraktisch begünstigen solche Praktiken die Übergewichtung von Überlegungen „zweiter Ordnung“: Anstelle der individuellen Erwerbschancen und -hemmnisse der Arbeitssuchenden schiebt sich die Erfüllung von Kennziffern in den Vordergrund. Stark standardisierte Vorgehensweisen werden gegenüber individuell zugeschnittenen Förderinstrumenten bevorzugt.³ Entsprechend ist die nachrangige Förderung bestimmter Personengruppen, etwa von Müttern oder Migrant_innen, nicht nur der Persistenz stereotyper Rollenleitbilder auf Seiten von Fachkräften oder Arbeitslosen geschuldet, sondern auch der logischen Übersetzungsleistung struktureller Vorgaben durch die Vermittlungsfachkräfte.⁴

In Bezug auf das Instrument der Eingliederungsvereinbarung klaffen Anspruch und Wirklichkeit ebenfalls weit auseinander. Diese vertraglich regulierte Form des Einzelfallermessens dient zum einen der Individualisierung des gesetzgeberi-

schen Normprogramms.⁵ Zugleich hat der Gesetzgeber die Eingliederungsvereinbarung als einen subordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrag konzipiert.⁶ Die Entscheidung über eine sinnvolle Eingliederungsleistung liegt im Ermessen der Fachkraft; die Leistungsberechtigten sind in der Mitwirkungspflicht. Diese paradoxen Kooperationsbedingungen verlangen den Fachkräften in der Praxis einen hohen Interaktionsaufwand ab, um „Augenhöhe“ und – zumindest vordergründig – eine Passung zwischen den Angeboten und Anforderungen der Arbeitsverwaltung und den Vorstellungen der Erwerbslosen herzustellen.⁷ Unterstützt wird dies dabei häufig durch implizite oder explizite Sanktionsdrohungen, die den „Willen“ der Leistungsberechtigten, die abgeschlossene Eingliederungsvereinbarung einzuhalten, auch über die Gesprächssituation im Jobcenter hinaus erhalten sollen. In der Verwaltungspraxis verschärft die Eingliederungsvereinbarung daher vielfach die asymmetrische Konstellation.

3. Die Arbeitsverwaltung als lernende Organisation

Die Beobachtung dieser politisch nicht immer intendierten Bewältigungsstrategien befeuert in der Fachöffentlichkeit eine seit langem anhaltende Debatte über das richtige Ausmaß an dezentralen Entscheidungsspielräumen in der Arbeitsverwaltung. Im Vordergrund steht die Kritik an der „Übersteuerung“ sowie Fehlsteuerung durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, die Handlungsspielräume zu stark einschränke und zudem ein „Creaming“ arbeitsmarktnaher Arbeitsloser begünstige – so auch die Kritik des Bundesrechnungshofes aus dem Jahr 2012.

Die Arbeitsverwaltung reagiert auf solche Kritik gemäß ihrem Selbstverständnis als „lernende Organisation“.⁸ Dass sie sich als solche begreifen muss, ist allerdings wesentlich ihrer Managerialisierung zu verdanken: Mit der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und der Ausweitung von Handlungsspielräumen soll sie rascher auf veränderte Wirklichkeiten wie die demographische Entwicklung oder die Globalisierung von Wirtschaft und Arbeitsmärkten reagieren können. Ziele und Haushaltsmittel können solchen Umweltveränderungen vergleichsweise rasch angepasst werden: Im Bereich der Arbeitsverwaltung können politische Gremien wie

der Verwaltungsrat der BA oder seit 2010 der Kooperationsausschuss SGB II virulente arbeitsmarktpolitische Themen sowie Kritik an der Arbeitsverwaltung aufgreifen und Problemformulierungen sowie Handlungsvorschläge in die Entscheidungsgremien der Arbeitsverwaltung einspeisen. In jüngerer Zeit konzentriert sich der (selbst)kritische Blick dabei u. a. auf zwei Bereiche: das *manageriale Zielsteuerungssystem* sowie die *Beratung und Vermittlung* in den Behörden.

In Bezug auf das *manageriale Zielsteuerungssystem* hatte sich insbesondere im Rechtskreis SGB II früh Kritik entzündet. Die als „Gegenstromverfahren“ ausgeflaggte Zielvereinbarung, bei der Zielgrößen nicht oktroyiert, sondern zwischen BA und den Jobcentern ausgehandelt werden sollten, werden de facto von den Jobcentern als hierarchische Festlegung lokaler Zielwerte erlebt, welche zu wenig Raum für lokale Besonderheiten lasse; die anschließenden Performancedialoge als zu wenig an den Ursachen scheiternder Zielerreichung interessiert. Darauf hat die BA als lernende Organisation reagiert: So ist der Planungsprozess zur Festlegung der Zielwerte seit 2014 stärker dezentralisiert worden, indem auf die Vorgabe von Zielkorridoren verzichtet wurde. Auf diese Weise soll auf Seiten der Jobcenter auch die Akzeptanz des Zielsteuerungssystems erhöht werden. Ein weiterer Kritikpunkt im SGB II bezieht sich auf die unzureichende Umsetzung des sozialpolitischen Auftrags, weil insbesondere die Unterstützung für besonders arbeitsmarktferne Erwerbslose im Zielsystem nicht hinreichend abgebildet werde. Diese Kritikpunkte werden seit 2010 durch eine Reihe von Änderungen aufgegriffen, wie etwa die Aufnahme des Ziels „Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug“, um dem „Creaming“ arbeitsmarktnaher Arbeitsloser entgegenzuwirken; oder die Ergänzung des Zielsteuerungssystems um Qualitätskennziffern (wie Kundenzufriedenheit und Indikatoren zur Prozessqualität).⁹ Auch im Bereich des SGB III hat die BA im Anschluss an die Kritik des Bundesrechnungshofes ab dem Jahr 2014 einen neuen „Teilindex Qualität“ eingeführt, der unter anderem den Anteil von nachhaltigen Integrationen misst.

Diese Maßnahmen zielen auf die Korrektur der einseitigen Einschränkung von Handlungsspielräumen. Damit verstärken sie aber die gesetzlich fundierte Paradoxie erweiterter und eingeschränk-

ter Ermessensspielräume in der Praxis: Im Zielvereinbarungsprozess muss die BA trotz „mehr Kooperation“ durch Dezentralisierung und bottom-up-Werte nach wie vor Ziel- und Budgetgrößen aus der Politik nach unten weiterreichen. Für die lokalen Akteure wird die Paradoxie dadurch verstärkt, weil die untersten Behördenebenen nun einerseits größere Planungsverantwortung beim Abschluss von Zielvereinbarungen übernehmen, andererseits aber ein breiteres Set von Kennziffern bedienen müssen, das stärker als zuvor die Qualität von Prozessen und Ergebnissen abzubilden versucht.

Ähnliche Verstärkungen der Paradoxie lassen sich für den Bereich der *Beratung und Vermittlung* beobachten. Hier sollen vorgegebene Handlungsschemata für die individuelle Fallbearbeitung den Blick der Fachkräfte auf den Einzelfall steuern. Im SGB III war zunächst das „Handlungsprogramm“, maßgeblich entwickelt von McKinsey, eingeführt und alsbald wegen seiner starken Standardisierung scharf kritisiert worden. Daraufhin ersetzte die BA das Handlungsprogramm durch das „4-Phasen-Modell“ (4PM), das seit 2009 für beide Rechtskreise gilt. Das 4PM bleibt zugleich über das digitale Dokumentationssystem VerBIS an die manageriale Steuerungslogik zurückgebunden. Durch seinen konsekutiven Aufbau der Arbeitsschritte Profiling, Zieldefinition, Handlungsstrategie und Eingliederungsvereinbarung liefert VerBIS ein Beobachtungsraster, über das die Leistungsberechtigten auf controlling-relevante Weise in den Blick der Fachkräfte geraten. Vor allem im Rechtskreis SGB II ist die individualisierende Fallbearbeitung dabei verloren gegangen. Darauf hat die BA seit 2011 als lernende Organisation reagiert: Die Ausdehnung der zunächst nur im SGB III eingeführten Beratungskonzeption (BeKo) auf den Rechtskreis SGB II stellt eine partielle Antwort hierauf dar. BeKo soll die Fachkräfte anleiten, die Arbeitsschritte in Kooperation mit den Leistungsberechtigten durchzugehen. Damit kommt es jedoch zur Verschärfung der paradoxen Gleichzeitigkeit eingeschränkter und erweiterter Ermessensspielräume: Denn während das 4PM über VerBIS primär am Zielsteuerungssystem orientiert ist und den Ermessensspielraum der Fachkräfte einschränkt, soll mit BeKo ein Handlungsspielraum eröffnet und kooperativ ausgestaltet werden. Dieser Widerspruch spiegelt sich u. a. in der Wahrnehmung des Beko durch die Fachkräfte

wider: Sie verstehen die im BeKo fachlich ausbuchstabierte Kundenorientierung vielfach als Gegensatz zu bisher häufig primär „quotenorientierten“ Anforderungen an ihre Vermittlungsarbeit und wissen oft nicht, wie sie die strikten Zielvorgaben mit der Aufforderung nach mehr Kooperation mit den Leistungsberechtigten vereinbaren sollen.¹⁰

4. Zusammenfassung und Ausblick

Der Gesetzgeber räumt der managerialen Arbeitsverwaltung mit Blick auf Regionalisierung und Individualisierung der Arbeitsmarktdienstleistungen einen erweiterten Ermessensspielraum ein, den er im Zuge betriebswirtschaftlich geprägter Zielsteuerung zugleich wieder einschränkt. Er trägt der Arbeitsverwaltung auf, diese paradoxe Gleichzeitigkeit erweiterter und eingeschränkter Ermessensspielräume im Sinne gesetzlicher Vorgaben zu entwickeln und auszubalancieren. Auf Kritik an ihrer eher einseitigen Umsetzung zugunsten einer Einschränkung der Ermessensspielräume hat die „lernende Arbeitsverwaltung“ mit verschiedenen Maßnahmen reagiert, die den hierarchischen Zugriff lockern und somit den Ermessensspielraum erweitern. Diese Maßnahmen stärken die Position des machtunterlegenen Verhandlungspartners durch kooperative Vereinbarungsstrukturen; zugleich bleibt das Zielsteuerungssystem erhalten. Im Zielvereinbarungspro-

zess nach SGB II geschieht dies durch Dezentralisierung und bottom-up-Werte statt eines vergleichsweise starren Zielkorridors. In der Vermittlungsarbeit der Fachkräfte sollen die kooperativen Vereinbarkeitsstrukturen mit dem BeKo gestärkt und die Interaktionen zwischen Fachkraft und Leistungsberechtigten kooperativer und zieloffener geführt werden, während Controlling und Accounting-Strukturen weiterhin relevant bleiben.

Mit diesen Maßnahmen verhilft die lernende Arbeitsverwaltung der vom Gesetzgeber vorgegebenen Paradoxie erweiterter und eingeschränkter Ermessensspielräume in der Praxis erst richtig zur Geltung. Als lernende Arbeitsverwaltung ist sie herausgefordert, die für die Realisierung dieser Paradoxie relevanten Parameter immer wieder aufs Neue auszusteuern, um harte ‚Ausschläge‘ zu der einen oder anderen Seite der Paradoxie hin auszubalancieren. Dabei wird sie die Paradoxie als ein konstitutives Strukturmerkmal akzeptieren sowie Denk- und Handlungsmuster entwickeln müssen, mit denen die Paradoxie für die Praxis handhabbar gemacht werden kann. An die Politik richtet sich demgegenüber die Aufforderung, Lernprozesse und daraus resultierende Reformimpulse aus der Verwaltung ernst zu nehmen und nicht als Verweigerungshaltung oder Versagen zu interpretieren.

- 1 Dr. Karen Jaehrling ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen. PD Dr. Christine Weinbach ist Privatdozentin an der Universität Potsdam und Visiting Fellow am Forum Internationale Wissenschaft (Abteilung Demokratieforschung) der Universität Bonn. Das vorliegende Papier entstand im Zusammenhang mit einem Workshop, den die beiden Autorinnen mit Unterstützung der Friedrich-Ebert Stiftung im Februar 2015 am Potsdam Centrum für Politik und Management der Universität Potsdam durchgeführt haben. Die Autorinnen danken der Friedrich-Ebert-Stiftung für die Förderung sowie den Referent_innen und weiteren Teilnehmer_innen für wertvolle Diskussionsbeiträge und Denkanstöße.
- 2 Wir legen hier in Anlehnung an Schindler einen erweiterten Ermessensbegriff zu Grunde, der von der traditionellen juristischen Ermessenslehre abweicht und ein breiteres Spektrum von Entscheidungsspielräumen der Verwaltung erfasst; vgl. Schindler, B.: *Verwaltungs-ermessen – Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Dike Verlag 2010.
- 3 Sowa, F.; Staples, R.: *Accounting in der Arbeitsverwaltung: Vermittlungsfachkräfte zwischen Steuerungsimperativen und autonomem Vermittlungshandeln*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 60, 2 (2014), S. 149-173.
- 4 Jaehrling, K.: *Does the New Managerialism Stabilise Gender Asymmetries in Street-level Interactions? The Case of Germany After ‚Hartz IV‘*, in: *Social Work & Society* 13, 1 (2015).
- 5 Eichenhofer, E.: *Verträge in der Arbeitsverwaltung*, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit*, 51 (2004), S. 203-209.
- 6 Kritisch dazu Berlit, U.: *Eingliederung und Leistungsabsprache*, in Berlit, U.; Conradis, W.; Sartorius, U.: *Existenzsicherungsrecht. SGB II, SGB XII, AsylbLG, Verfahrensrecht*, Kapitel 16.
- 7 Böhringer, D. et al.: *Den Fall bearbeitbar halten: Gespräche in Jobcentern mit jungen Menschen*. Opladen et al. 2012; Weinbach, Ch.: *Verschrankung und Deformation als zwei Seiten einer Medaille: Zu Funktion und Schicksal der „Eingliederungsvereinbarung“ in der Jobcenter-Interaktion*, in: *Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft* (2014), S. 425-441.
- 8 Siehe das Positionspapier BA 2020.
- 9 Team Dr. Kaltenborn; Rambøll Management Consulting GmbH: *Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung – ein europäischer Vergleich*; Berlin 2010.
- 10 Bartelheimer, P. et al.: *Beratungskonzeption SGB II – Pilotierung. Evaluationsbericht*, Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen, Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt, Institut Arbeit und Qualifikation, Göttingen/Berlin/Duisburg 2013, S. 143.