

Universität Hamburg
Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Von der Steuerung zur Dienstleistung: Fallstudien zur
Vermittlungsarbeit als sozialpolitischer Praxis
im Zweiten Arbeitsmarkt in Hamburg

Dissertation zur Erlangung des Grades einer Doktorin der
Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Hamburg,
Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Vorgelegt von Anja Weberling
Hamburg, März 2008

Tag des Wissenschaftlichen Gesprächs: 29.10.2008

Prüfungskommission:

Herr Prof. Dr. Bieback als Erstgutachter

Herr Prof. Dr. Epskamp als Zweitgutachter

Herr Prof. Dr. Friebel (Soziologie)

Herr Prof. Dr. Damkowski (Recht)

Dank allen Gesprächspartner/innen, die mir für diese Arbeit
ihre Zeit und Erfahrung zur Verfügung gestellt haben.

Inhaltsverzeichnis

1. <u>Einleitung</u>	7
2. <u>Steuerung Sozialer Dienstleistungen: Ein Problemaufriss</u>	10
2.1. Charakteristika Sozialer Dienstleistungen	10
2.1.1. Uno-actu-Prinzip und Koproduktion	11
2.1.2. Interaktionsgesteuert	12
2.1.3. Professionell und organisiert	13
2.1.4. Klientengesteuert und anbieterdominiert	14
2.1.5. Im öffentlichen Auftrag und Interesse	16
2.1.6. Zusammenfassung	17
2.2. Soziale Dienstleistungen als sozialpolitische Interventionsform	19
2.2.1. Sozialpolitische Interventionsformen nach Kaufmann	19
2.2.2. Soziale Dienstleistungen als pädagogische Intervention	21
2.2.3. Soziale Dienstleistungen als ökologische Intervention	23
2.2.4. Zusammenfassung	24
2.3. Alte‘ und Neue Steuerung Sozialer Dienstleistungen	26
2.3.1. Prinzipien ‚alter‘ Steuerung im bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaat	26
2.3.2. Prinzipien und Elemente Neuer Steuerung	28
2.3.3. 1. Stufe Neuer Steuerung: Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement	30
2.3.4. 2. Stufe Neuer Steuerung: Wettbewerb	31
2.3.5. Zusammenfassung	33
2.4. Ergebnissteuerung zwischen Management und Fachlichkeit	34
2.4.1. Output- und Effizienzorientierung Neuer Steuerung	34
2.4.2. Neue Steuerung als Instrument einer einnahmeorientierten Sozialpolitik	36
2.4.3. Preisorientierte Leistungsgestaltung durch ‚Client-Processing‘	37
2.4.4. Die Positionierung der Fachkräfte im Mikromanagement der Bedarfe	39
2.4.5. Zusammenfassung	41
2.5. Resümee	43
3. <u>Steuerung im Zweiten Arbeitsmarkt: Eine Einführung</u>	46
3.1. Arbeitsmarktpolitische Ziele	47
3.2. Arbeitsmarktpolitische Steuerungsansätze	49
3.2.1. Arbeitsmarkt- und Sozialintegration im Konzept von Achim Trube	51
3.2.2. Arbeitsmarkt- und Sozialintegration im Offenbacher Modell	52

3.2.3.	Arbeitsvermittlung als Zielfokus aktivierender Arbeitsmarktpolitik	54
3.3.	Träger im Zweiten Arbeitsmarkt	57
3.3.1.	Trägertypen	57
3.3.2.	Veränderungsdruck durch Neue Steuerung und Aktivierungspolitik: Vom sozialpolitischen Akteur zum arbeitsmarktpolitischen Dienstleister	59
3.3.3.	Exkurs: ‚Client-Processing‘ in Arbeits- und Kommunalverwaltung	61
3.4.	Professionalisierung	63
3.4.1.	Prekäre Professionalisierung am Rand der Sozialen Arbeit	63
3.4.2.	Veränderungsdruck durch Neue Steuerung und Aktivierungspolitik: Professionelle Neu- oder Desorientierung?	65
3.5.	Resümee	68
4.	<u>Neue Steuerung im Zweiten Arbeitsmarkt: Das Beispiel Hamburg</u>	71
4.1.	Der Zweite Arbeitsmarkt in Hamburg	72
4.1.1.	Förderinstrumente	72
4.1.2.	Zielgruppen	74
4.1.3.	Akteure	75
4.2.	Neue Steuerung: Grundlagen und Ansätze in den neunziger Jahren	78
4.2.1.	Steuerungsprobleme	79
4.2.2.	Neue Steuerung: Weichenstellungen Mitte der neunziger Jahre	81
4.2.3.	Neue Steuerung: Maßnahmen seit Mitte der neunziger Jahre	83
4.3.	Die Steuerung der Stadt Hamburg in den Jahren 2002 bis 2004	86
4.3.1.	Sparmaßnahmen im Zweiten Arbeitsmarkt	87
4.3.2.	Arbeitsmarktpolitische Ausrichtung	88
4.3.3.	Zielvorgaben	91
4.3.4.	Berichtswesen	92
4.3.5.	Finanzierung	93
4.3.6.	Wettbewerb	95
4.4.	Die Hamburger Arbeitsverwaltung	98
4.4.1.	Verhältnis zur städtischen Steuerung	99
4.4.2.	Vorgaben an die Träger	100
4.5.	Resümee	102
5.	<u>Anlage und Durchführung der Untersuchung</u>	104
5.1.	Vorannahmen und Leitfragen	105
5.2.	Feldzugang	107

5.3. Sample	109
5.4. Methode	112
5.5. Leitfaden und Interviewführung	114
5.6. Auswertungsschritte und -schwerpunkte	116
5.7. Darstellung der Ergebnisse	119
6. <u>Der Vermittlungsauftrag in der Organisation der Träger</u>	121
6.1. Ergebnis- und Effizienzdruck durch Neue Steuerung	121
6.2. Stellenauslastung und Adressatenauswahl als Steuerungsgrößen	125
6.3. Stärkung der Vermittlungsfunktion	129
6.4. Additives Modell	131
6.4.1. Aufgabenstellung der Sozialpädagog/innen	132
6.4.2. Einbindung der Sozialpädagog/innen in die Ergebnissicherung	134
6.4.3. Aufgabenstellung der Vermittler/innen	137
6.4.4. Einbindung der Vermittler/innen in die Ergebnissicherung	139
6.4.5. Zusammenfassung	141
6.5. Transformatives Modell	142
6.5.1. Aufgabenstellung der Vermittler/innen	143
6.5.2. Einbindung der Vermittler/innen in die Ergebnissicherung	146
6.5.3. Zusammenfassung	147
6.6. Resümee	148
7. <u>Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit: Falldarstellungen</u>	151
7.1. Aufbau der Falldarstellungen	153
7.1.1. Aufgabenspektrum und Erfolgsverständnis	154
7.1.2. Adressatenbild	154
7.1.3. Adressatenbezug	155
7.1.4. Formen der Zusammenarbeit	155
7.1.5. Normativer Hintergrund	156
7.1.6. Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen	157
7.1.7. Zusammenfassung	157
7.2. Vermittlungsarbeit als fürsorgliche Führung: Die Vermittlerin Frau Ida	159
7.3. Vermittlungsarbeit als Begleitung	169
7.3.1. Die Vermittlerin Frau Gustav	170
7.3.2. Die Vermittlerin Frau Heinrich	181

7.4. Vermittlungsarbeit als Beratung	192
7.4.1. Die Vermittlerin Frau Martha	193
7.4.2. Die Vermittlerin Frau Viktor	201
7.5. Vermittlungsarbeit als partnerschaftliches Zweckbündnis	210
7.5.1. Die Vermittlerin Frau Richard	211
7.5.2. Die Vermittlerin Frau Ludwig	223
7.6. Resümee	232
8. <u>Vier Typen der Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit</u>	233
8.1. Blackbox Vermittlungsarbeit	234
8.2. Aufbau der Typendarstellungen	236
8.2.1. Erfolgs- und Zielverständnis	237
8.2.2. Adressatenbild und Adressatenbezug	237
8.2.3. Formen der Zusammenarbeit	238
8.2.4. Normativer Hintergrund	239
8.2.5. Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen	240
8.2.6. Zusammenfassung	241
8.3. Typendarstellungen	242
8.3.1. Typus Fürsorge	245
8.3.2. Typus Begleitung	251
8.3.3. Typus Beratung	258
8.3.4. Typus Agentur	264
8.3.5. Zusammenfassung	270
8.4. Die Typen im Vergleich	272
8.4.1. Verhältnis zur arbeitsmarktpolitischen Steuerung	273
8.4.2. Bezug zur Sozialen Arbeit	276
8.4.3. Einfluss der Trägerorganisation	278
8.4.4. Einfluss der Adressat/innen	281
8.5. Resümee	283
9. <u>Schluss und Ausblick</u>	286
Literaturverzeichnis	288
Drucksachenverzeichnis	305
Anhang	306

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Handlungsebenen Sozialer Dienstleistungen	18
Übersicht 2: Allgemeines Modell Sozialer Dienstleistungen	44
Übersicht 3: „Aktive“ versus „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik	56
Übersicht 4: Aufbau der Falldarstellungen zur Vermittlungsarbeit	158
Übersicht 5: Aufbau der Typendarstellungen zur Vermittlungsarbeit	242
Übersicht 6: Typen der Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit	271 - 272

Abkürzungsverzeichnis

ABM:	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
BA:	Bundesanstalt bzw. Bundesagentur für Arbeit
BAGS:	Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales
BSHG:	Bundessozialhilfegesetz
BSF:	Behörde für Soziales und Familie
BWA:	Behörde für Wirtschaft und Arbeit
DRS:	Drucksache
DV:	Dienstvorschrift(en)
EGZ:	Eingliederungszuschuss
ESF:	Europäischer Sozialfonds
FHH:	Freie und Hansestadt Hamburg
HAB:	Hamburger Arbeit – Beschäftigungsgesellschaft mbH
HWB:	Hamburg-West Beschäftigungsgesellschaft mbH
IAB:	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
INEZ:	Integriertes Verfahren zur Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen
KGST:	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
LHO:	Landeshaushaltsordnung
LKZ:	Lohnkostenzuschuss
PIW:	Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH
SAM:	Strukturanpassungsmaßnahme
SGB:	Sozialgesetzbuch
VV:	Verfahrensvorschrift(en)

1. Einleitung

Thema dieser Arbeit ist die Organisation und Produktion von Leistungen der Arbeitsförderung unter den Bedingungen Neuer Steuerung. Es handelt sich um eine explorative empirische Studie, die von der Frage geleitet ist, *wie* arbeitsmarktpolitische Steuerungsvorgaben durch die damit beauftragten Instanzen und Professionellen aufgenommen, verarbeitet und bewältigt werden. Dazu habe ich Ende 2004 insgesamt 23 Fachkräfte, die mit Adressat/innen der Arbeitsförderung arbeiten, zu Vorgaben und Anforderungen in ihrem Arbeitsalltag und zu ihrem Selbstverständnis qualitativ befragt.

Hintergrund meines Untersuchungsinteresses ist die Debatte um den Einfluss Neuer Steuerung auf Soziale Dienstleistungen, insbesondere auf die Soziale Arbeit: Einerseits sind deren Leistungsprozesse nur bedingt von außen steuerbar, andererseits wird den Instrumenten Neuer Steuerung ein beträchtliches Potential zugeschrieben, „die Entscheidungs- und Handlungsspielräume von Professionellen einzuengen, die Bedeutung dessen, was als ‚gute Arbeit‘ gilt, zu verschieben und den professionellen Modus einer fall-logischen Anwendung von Wissen und Fähigkeiten durch regelbasierte Arbeitsroutinen zu ersetzen“.¹ Aussagen und Einschätzungen in diesem Zusammenhang wurden bislang überwiegend aus der Analyse des politischen und institutionellen Kontextes gewonnen. Empirische Untersuchungen zu den Verarbeitungsformen und Handlungsstrategien der mit der Leistungserstellung betrauten Akteure sind noch vergleichsweise rar und werden, was die Arbeitsförderung betrifft, erst in jüngster Zeit vermehrt durchgeführt.

Die Arbeitsförderung gilt im Rahmen der aktuellen Aktivierungspolitik als ein Kerngebiet staatlicher Steuerungseingriffe. Das Feld meiner Untersuchung sind Träger in Hamburg, die Maßnahmen der öffentlichen Beschäftigungsförderung durchführen, für die auch die Bezeichnung Zweiter Arbeitsmarkt geläufig ist.² Diese Träger haben sich in den achtziger Jahren etabliert und sind traditionell, wie insgesamt die Förderung im Zweiten Arbeitsmarkt, überwiegend im normativen und praktischen Kontext der Sozialen Arbeit verankert. Seit den neunziger Jahren wurden für sie schrittweise Elemente

¹ So formuliert in der Präambel zur Internationalen Bielefelder Fachtagung zum Thema „New Professionalism in Social Work“ im Oktober 2004.

² Diese Art der Beschäftigungsförderung zählt – neben der beruflichen Weiterbildung – zu den klassischen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Trotz anhaltender Kontroversen um ihre Zweckmäßigkeit und Ausgestaltung ist ihr Umfang noch immer bedeutsam. 2006 wurden bundesweit im Jahresdurchschnitt knapp 350.000 Personen über Maßnahmen im Zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt, vgl. Wagner (2007, S.322); außerdem auch IAB (2006); Oschmiansky u.a. (2007); Hujer/Thomsen (2006); Caliendo/Steiner (2005) sowie Kap. 3 in dieser Arbeit.

Neuer Steuerung eingeführt. Ab 2002 bestand eine eindeutig auf Vermittlungserfolge zentrierte Steuerungssystematik. Diese Arbeit handelt also davon, in welcher Weise der Vermittlungsauftrag an die Träger in der Aufgabenstellung und der Aufgabenwahrnehmung der befragten Fachkräfte umgesetzt wurde.

Der theoretische Ausgangspunkt der Studie ist die Betrachtung der Arbeitsförderung als Soziale Dienstleistung, für die bestimmte Charakteristika und Grundbedingungen der Steuerung kennzeichnend sind. Kapitel 2 gibt eine Einführung in diese Bestimmungsmerkmale, erläutert das Konzept der Neuen Steuerung und legt dar, welche Spannungsfelder sich durch die Implementation Neuer Steuerung ergeben und welche offenen Fragen dadurch aufgeworfen werden. Darauf aufbauend geht das folgende Kapitel auf die spezifischen Verhältnisse der Arbeitsförderung im Zweiten Arbeitsmarkt ein und stellt wesentliche Bedingungen, Ansätze und Entwicklungstendenzen der Steuerung dort vor. Kapitel 4 schließlich beschreibt das konkrete Feld, in dem die Untersuchung angesiedelt ist: Es schildert die Umsetzung Neuer Steuerung im Zweiten Arbeitsmarkt in Hamburg und die Rahmenbedingungen, unter denen die von mir befragten Fachkräfte zum Zeitpunkt der Interviews Ende 2004 tätig waren.

Kapitel 5 expliziert Anlage, Sample und Durchführung der qualitativen Befragung, deren Ergebnisse im Weiteren Thema sind: Die Umsetzung der Steuerungsvorgaben wird in Kapitel 6 zunächst für die Ebene der Träger betrachtet, die das Vermittlungsziel organisational verankern, indem sie es als Aufgabenstellung der Fachkräfte definieren. Darauf folgen sieben Falldarstellungen zur Vermittlungsarbeit, die zum Gegenstand haben, wie die Fachkräfte Ziele und Formen der Zusammenarbeit mit den Adressat/innen schilderten. Sie zeigen ein Spektrum an unterschiedlichen Herangehensweisen und Positionierungen in der Aufgabe, die zu einem erheblichen Grad unabhängig von den organisatorischen Settingfaktoren sind. Kapitel 8 entwickelt daraufhin den Vorschlag, diese Unterschiede analytisch zu systematisieren und zu komprimieren, indem vier Typen der Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit differenziert werden. Ein knappes Gesamtfazit in Kapitel 9 schließt diese Arbeit ab.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass sich die Typendarstellungen auch ohne Kenntnis der Falldarstellungen lesen lassen. Die Wiedergabe der Falldarstellungen in Kapitel 7 erfolgt zum einen aus Gründen der Transparenz, um die Grundlage der Typenformulierungen deutlich zu machen. Zum anderen geben die Falldarstellungen in dichter und konkreterer Form als die Typen Einblick in eine Arbeitsrealität, über die im All-

gemeinen wenig bekannt ist, so dass sie für manche Leser/innen auch in dieser Hinsicht von Interesse sein können.

2. Steuerung Sozialer Dienstleistungen: Ein Problemaufriss

Arbeitsförderung im Zweiten Arbeitsmarkt beinhaltet in der Regel weit mehr als die befristete finanzielle Förderung eines Beschäftigungsverhältnisses. Sie zielt darauf, die Adressat/innen in die Lage zu versetzen, ihre Arbeits- und Lebenssituation durch die Aneignung von Kompetenzen und/oder durch die Vermittlung in Arbeit zu verändern. Dazu sind die Beschäftigungsmaßnahmen mit Unterstützungsangeboten gekoppelt. Schulische und berufliche Qualifizierung, Berufsorientierung und Bewerbungshilfen sowie psychosoziale Beratungs- und Hilfeleistungen in Bereichen wie Wohnen, Finanzen oder Gesundheit gehören zum klassischen Leistungsspektrum von sogenannten Beschäftigungsträgern, d.h. Trägern, die auf Maßnahmen der Arbeitsförderung spezialisiert sind.

Arbeitsförderung im Zweiten Arbeitsmarkt ist daher stark durch personenbezogene Dienstleistungen mit hohem Interaktions- und Individualisierungsgrad (vgl. Kap. 2.1.2.) geprägt. Mit dem Konzept der Sozialen Dienstleistungen sollen im Folgenden Grundbedingungen ihrer Steuerung dargelegt werden, die sich aus den Eigenarten dieser Leistungen (Kap. 2.1.) und aus ihrer Funktion als sozialpolitische Interventionsform (Kap. 2.2.) ergeben. Insbesondere soll deutlich werden, inwiefern die Fachkräfte darin eine maßgebliche Rolle spielen, indem sie die Leistungen zusammen mit den Adressaten erbringen.

Zudem ist es Ziel dieses Kapitels aufzuzeigen, wie der Ansatz Neuer Steuerung das bisherige Steuerungsarrangement verändert und damit die Voraussetzungen, unter denen die Produzenten der Dienstleistungen tätig sind (Kap. 2.3.). Für ihre Arbeit resultieren daraus neue Anforderungen und Spannungsfelder, die in der Fachwelt teils kontrovers diskutiert werden, teils offene Fragen aufwerfen. Dies soll im abschließenden Kapitel 2.4. knapp skizziert werden.

2.1. Charakteristika Sozialer Dienstleistungen

Zu den Sozialen Dienstleistungen zählen personenbezogene Dienstleistungen, die im staatlichen Auftrag organisiert und beruflich gegen Entgelt erbracht werden. Peter Gross beschreibt sie als personenbezogene Dienstleistungen, die im Rahmen der Sozialpolitik erfolgen (vgl. Gross 1983, S.92).

Darunter fallen Leistungen, die im Sozialgesetzbuch [SGB] geregelt sind, wie insbesondere die Gesundheits- und Pflegeleistungen, die Kinder- und Jugendhilfe sowie die persönlichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen in der Sozialen Hilfe (vgl. z.B. Bauer 2001; Bäcker u.a. 2000a, S.332ff; Reis/Böing 1998; Badelt 1997). Die gleichfalls im SGB im zweiten und dritten Buch kodifizierte Arbeitsförderung ist dagegen erst in den letzten Jahren im Kontext von Aktivierungspolitik und Hartz-Reformen in ihrer Eigenart als Soziale Dienstleistung stärker ins Blickfeld gerückt (vgl. auch Kap. 3.2.3.). Darüber hinaus wird gelegentlich auch das Erziehungs- und Bildungswesen zu den Sozialen Dienstleistungen gerechnet (vgl. z.B. Brucks 1998, S.18ff; Kaufmann 2002, S.270ff).¹

Im Folgenden erläutere ich die wesentlichen Merkmale, die personenbezogene Dienstleistungen im Allgemeinen und Soziale Dienstleistungen im Besonderen charakterisieren.

2.1.1. Uno-actu-Prinzip und Koproduktion

Unter personenbezogenen Dienstleistungen versteht man solche Dienstleistungen, die unmittelbar, direkt auf Personen als Konsumenten bezogen sind. Sie erstrecken sich – in unterschiedlicher personaler Intensität – auf Körper, Geist oder Seele (vgl. Gross 1983). Im Unterschied zu materiellen, unilateral produzierten Gütern und Dienstleistungen sind sie durch das Zusammenfallen von Produktion und Konsumtion gekennzeichnet (uno-actu-Prinzip):

„Bei der uno-actu-Leistung (...) ist die Präsenz des Leistungsnehmers notwendig, weil sonst die Dienstleistung gar nicht erbracht werden kann. Der Friseur kann keine Haarschnitte an Lager produzieren. Die Krankenschwester kann keine Kranken pflegen, wenn die Betten nicht belegt sind. Der Arzt kann keine Operation vornehmen, wenn kein Patient auf dem Operationstisch liegt. Der Zahnarzt zieht keinen Zahn ohne Klienten. Und der Rechtsanwalt erteilt keine juristischen Ratschläge ohne Kunden.“ (Gross 1983, S.16)

Personenbezogene Dienstleistungen setzen daher eine unmittelbare soziale Beziehung bzw. eine face-to-face-Situation zwischen Leistungsgeber und Leistungsnehmer voraus. Zu ihrer Erstellung brauchen sie – je nach Interaktionsgrad (vgl. unten) in mehr oder

¹ Gegen die Zurechnung der Erziehung und Bildung zu den Sozialen Dienstleistungen wendet Gross ein: „Die Rubrizierung der Erziehung als soziale Dienstleistung ist unüblich und unklar. Die Erziehung bzw. Bildung ist – als Dienstleistung im Rahmen der Sozialpolitik – in den meisten Fällen keine personenbezogene, sondern eine gruppenbezogene Dienstleistung, welche vordefinierten Klientelen (wie etwa den Eltern, den Arbeitslosen) zugute kommt und dann auch nicht als ‚therapeutische‘ Maßnahme im Horizont des einzelnen Klienten bestimmt werden muß.“ (Gross 1983, S.175, Anm.26) Mich interessieren an dieser Stelle in erster Linie die Implikationen für die sozialpolitische Steuerung, die mit dem Charakter der Sozialen Dienstleistungen verknüpft sind. Auf Fragen der Klassifizierung gehe ich daher nicht näher ein.

weniger großem Maße – zudem die Mitwirkung derjenigen, die die Dienstleistung in Anspruch nehmen:

„Der Kunde oder Klient muss sich – aktiv oder passiv – am Produktionsprozess beteiligen, er muss mitmachen. Dieses Mitmachen reicht vom Stillhalten beim Friseur (...) bis hin zu Dienstleistungen, in denen der Klient praktisch die Hauptarbeit übernehmen muss und der Produzent in die Rolle des mehr oder weniger passiven Zuhörers und Deuters gerät.“ (Badura/Gross 1976, S.69)

Entsprechend ist bei personenbezogenen Dienstleistungen auch alltagssprachlich nicht von ‚Konsument/innen‘ die Rede, sondern etwa von ‚Klient/innen‘, ‚Schüler/innen‘ oder ‚Patient/innen‘ (vgl. Gartner/Riessman 1978). In den Sozialwissenschaften bezeichnet der Begriff der Koproduktion, dass erst das Zusammenwirken von Anbietern und Abnehmern die Leistung hervorbringt. Ohne die Beteiligung der letzteren als Ko-Produzenten kommt allenfalls ein Leistungsangebot, jedoch keine Leistung zustande.

2.1.2. Interaktionsgesteuert

Personenbezogene Dienstleistungen stellen somit einen Prozess dar, dessen Gelingen und Qualität notwendig von der Interaktion zwischen den Beteiligten abhängen. Das gilt umso mehr, je höher die Leistung in den Dimensionen Interaktionsgrad und Individualisierungsgrad einzustufen ist:

„Im Interaktionsgrad kommt dabei das Ausmaß zum Ausdruck, in dem der Kunde/Klient während des Dienstleistungsherstellungsprozesses aktiv Leistungen übernimmt. Diese Leistungsübernahme kann dadurch entstehen, dass der Klient sich physisch am Erstellungsprozess beteiligt oder aber dem Leistungserbringer Informationen liefert, die dieser zur Leistungserstellung benötigt. Der Individualisierungsgrad kennzeichnet demgegenüber das Ausmaß, in dem die Dienstleistung entsprechend den speziellen Wünschen beziehungsweise den Bedürfnissen des einzelnen Klienten erstellt wird.“ (Brülle u.a. 1998, S.62)

Insbesondere Dienstleistungsarbeit, die sich mit der Selbstveränderung von Personen befasst – wie Bildung (Lernen), Psychotherapie (Selbstkonzept) oder psychosoziale Beratung (Verarbeitung und Bearbeitung bestimmter Lebensbereiche)² –, beruht auf kommunikativen Verständigungsprozessen über Ziele und Methoden der Veränderung, die sich nicht im Vorhinein programmieren lassen, sondern in hohem Maße durch die konkrete Interaktion der beteiligten Individuen bestimmt werden. Für solche Arbeiten besteht ein „strukturelles Technologiedefizit“ (Luhmann/Schorr 1982). Ursula Rabe-Kleeberg charakterisiert sie als „Arbeit in Ungewissheit“ (Rabe-Kleeberg 1993, S.101).

² „Im Zentrum therapeutischer Arbeit stehen das Selbstkonzept der Klienten, die Grundregeln ihrer Wahrnehmung und Interpretation von sich selbst und ihrer Umwelt. Demgegenüber verschiebt Beratung nicht den Gesamtrahmen eines Deutungsmusters, sondern revidiert dieses punktuell, indem bestimmte Teile der Wirklichkeit neu bewertet werden, neue Strategien entwickelt und gedanklich erprobt werden.“ (MASQT 2000, S.83)

Dabei können die Arbeiten stellen- und phasenweise auch einfache oder nicht direkt personenbezogene Leistungen mit umfassen wie z.B. die Entgegennahme und Erledigung von Besorgungsaufträgen oder die Recherche und Vermittlung von weiteren (Hilfs-)Angeboten und Ressourcen. Diese bleiben als Teilleistungen jedoch eingebunden in einen interaktiv gestalteten Gesamtprozess. Zugleich können sie auch dazu dienen, eine vertrauensvolle Kommunikation erst herzustellen, d.h., sie „spielen ‚über Bande‘, zielen auf Kommunikation und setzen dafür Ressourcen oder Beziehungen zu Dritten (Ämtern, anderen Diensten etc.) ein“ (MASQT 2000, S.84).³

Personenbezogene Dienstleistungen sind daher heterogene Güter, die nur schwer zu vergleichen und zu kalkulieren sind (vgl. Finis Siegler 1997, S.24f). Sie sind nur in geringem Maße standardisierbar und rationalisierbar. Als interaktionsgesteuerte Leistungen stellen sie Erfahrungsgüter dar, deren Qualität sich für die Kundin oder den Nutzer erst während oder nach der Erbringung beurteilen lässt. Der Prozess ist dafür ebenso wichtig wie das Resultat. Dabei sind auch die Ergebnisse personaler Prozesse oft nicht quantitativ messbar und zudem in ihren Wirkungsketten unsicher, d.h. nicht eindeutig der erbrachten Dienstleistung zuzurechnen.

2.1.3. Professionell und organisiert

Personenbezogene Dienstleistungen werden beruflich gegen Entgelt erbracht. Es besteht jedoch zwischen ihnen einerseits „und all jenen Hilfe- und Unterstützungsleistungen andererseits, die unentgeltlich erfolgen, informell geregelt sind und keine fachlich-formellen Qualifikationen voraussetzen, (...) ein Ergänzungs- und in mancherlei Hinsicht auch Überlappungs- und Spannungsverhältnis“ (Bäcker u.a. 2000a, S.335). In Bereichen wie Pflege, Erziehung oder Beratung ist das unmittelbar evident. Die Übergänge und Grenzziehungen zwischen professioneller Leistungserbringung und Laintätigkeit, Ehrenamt, Selbst-, Familien- und Nachbarschaftshilfe sind fließend und politisch oft umkämpft.

Darüber hinaus lassen sich zwei weitere Seiten benennen, gegenüber denen personenbezogene Dienstleistungen „diffus“ sind (vgl. Rabe-Kleeberg 1993, S.94ff). Zum einen können die Abgrenzungen gegenüber anderen Berufsgruppen und Professionen unklar und umstritten sein. Das gilt etwa in besonderem Maße für die Sozialberufe, die in der Praxis zahlreiche Berührungspunkte mit anderen fachlichen Zuständigkeiten wie Psy-

³ Vgl. auch Kap. 7.1.4. zur Unterscheidung von kommunikativen und gegenstandsbezogenen Handlungsformen nach MASQT (2000, S.83f).

chologie, Erziehungswesen, Rechtslehre oder Soziologie aufweisen und diese in ihrer Ausbildung zu berücksichtigen haben: „Das viel gescholtene Ergebnis davon ist der curriculare ‚Fächersalat‘.“ (Bauer 2001, S.47)

Zum anderen sind die professionellen Fachkräfte zumeist Angestellte eines Trägers und als solche nicht nur ihrem Berufs- und Fachverständnis verpflichtet, sondern auch an Wertorientierungen, Ordnungs- und Effizienzkriterien der Trägerorganisation gebunden. Dienstleistungsarbeit steht dadurch im Schnittpunkt zweier Rationalitäten: Während ihr Charakter als interaktiv und in Koproduktion hervorgebrachte Leistung weitreichende Dispositions- und Interpretationsspielräume voraussetzt, um auf die Besonderheit des Einzelfalls einzugehen, muss sie als Erwerbsarbeit zugleich den Anforderungen zweckrationalen Organisationshandelns genügen, das auf hohe Zweck- und Mittelspezifikation, Berechenbarkeit, Kontrollierbarkeit und Schematisierung gerichtet ist:

„Der Gutscharakter der personenbezogenen Dienstleistung muß, damit der Logik der wirtschaftlich-rationalen oder bürokratischen Produktion Genüge getan werden kann, gewissermaßen auf den Sachgutcharakter reduziert werden. Das Sachgut ist anschaulich, faßbar, handhabbar. Es ist abgrenzbar und berechenbar, d.h. zeitlich, räumlich und sozial eingrenz- und verfügbar.“ (Gross 1983, S.83)

Im Zusammenhang mit der Einführung Neuer Steuerung zählt mit zu den Hauptkontroversen, inwieweit sich betriebswirtschaftlich ausgerichtete Rationalitätskriterien mit professionell definierten fachlichen Standards vereinbaren lassen (vgl. Kap. 2.4.). Im Kontext der öffentlichen Sozialverwaltung wird das Problem der widersprüchlichen Rationalitäten als strukturelles Dilemma zwischen bürokratischen und professionellen Orientierungen untersucht und beschrieben (vgl. Harrach u.a. 2000; Lipsky 1980; Reis u.a. 2001, S.36ff; Gross 1983, S.140ff): Ebenso, wie es notwendig ist, sich auf die Spezifik des Einzelfalls zu beziehen, ist die Einhaltung einheitlicher, allgemein verbindlicher Standards und Verfahrensweisen erforderlich, um Erwartungs- und Rechtssicherheit, Gleichbehandlung und Ausschluss von Willkür zu gewährleisten. Beide Anforderungen brechen sich im Fachpersonal, das in der englischsprachigen Literatur auch als „bureau-professionals“ (vgl. z.B. Harris 1998; White 2003) oder „street-level-bureaucrats“ (Lipsky 1980) bezeichnet wird.

2.1.4. Klientengesteuert und anbieterdominiert

Aus Sicht der Anbieter stellen die Abnehmer in ihrer Eigenschaft als Koproduzenten für die Leistungserstellung eine Unsicherheitskomponente dar. Denn zum einen liegt die räumliche und zeitliche Verfügbarkeit der Abnehmer nicht in der vollständigen Disposi-

tion der Angebotsorganisation. Erst der Gang oder die Zuweisung (vgl. unten) der Leistungsadressaten zum Anbieter löst die Dienstleistung aus. Zum anderen hängen Verlauf und Ergebnis des Leistungsprozesses stark vom Handeln der Koproduzenten, ihrer Kooperationsfähigkeit und Kooperationsbereitschaft ab. Soziale Dienstleistungen gelten daher als klientengesteuert.⁴

„Besteht ein Recht auf Dienstleistungen, dann genügt es nicht, daß ein Bedarf der betreffenden Institution bekannt gemacht wird. Vielmehr müssen Bedürftige selbst zur *Bewältigung* ihrer Probleme beitragen, etwa zu ihrer frühzeitigen und angemessenen Definition (...). Effizienz und Effektivität sozialer Dienste hängen somit in erheblichem Maße ab vom *sozialen Handeln* der (potentiellen) Klienten in der Alltagswelt (Arbeit, Familie, Freizeit) und unmittelbar bei der Produktion der Dienste. Dies ist gemeint, wenn wir sagen, soziale Dienste seien klientengesteuert und sie seien klientenintensiv.“ (Gross/Badura 1977, S.362f; Hervorhebung im Original)⁵

Zugleich sind die Dienstleistungen aber anbieterdominiert, da die Anliegen derjenigen, die sie in Anspruch nehmen, in der Regel einer stellvertretenden Deutung unterliegen – im Einzelfall durch Fachkräfte, im Hilfe- oder Leistungssystem durch Träger. Bei der Transformation von Bedürfnissen und Beschwerden in (Be-)Handlungsbedarfe verfügen die Leistungsanbieter aufgrund ihrer fachlichen und institutionellen Autorität über Definitions- und Zuschreibungsmacht, die sie z.B. ausüben, wenn sie eine bestimmte Krankheit oder soziale Konstellation als ursächliche und der Intervention bedürftige Problematik diagnostizieren. In die Deutung des Einzelfalls fließen dabei immer auch institutionell präformierte Muster ein, wie es Regine Gildemeister und Günther Robert am Beispiel der Sozialen Arbeit beschreiben:

„Die Konstruktion dessen, was der Fall ist, ist in der sozialen Arbeit immer auch die Rekonstruktion des ‚Falls‘ in einer *institutionell geleiteten* Identifizierung. Hier liegen oft weitgehend verselbständigte Problemdefinitionen zugrunde, die in unserer institutionell eng vernetzten Welt weitreichende Auswirkungen auf die jeweils involvierten Personen und Gruppen haben. Hier bestimmt sich, welche Richtung die Intervention nimmt und welche Ressourcen von ‚Hilfe‘ bereitstehen oder möglich sind. Ob Herr K. als Straffälliger behandelt, psychisch krank definiert oder aber als ‚Penner‘ angesehen wird, hat einerseits weitreichende Konsequenzen für die jeweilige institutionelle Zuständigkeit und seine weitere Prozedierung, ist andererseits aber auch deren Ergebnis.“ (Gildemeister/Robert 1997, S.36; Hervorhebung im Original)⁶

⁴ In Bezug auf personenbezogene Dienstleistungen ließe sich allgemeiner von ‚klienten- oder kundengesteuert‘ sprechen. Die in diesem Abschnitt dargestellten Bestimmungen zum Verhältnis von Anbietern und Abnehmern gelten im Prinzip für alle personenbezogenen Dienstleistungen.

⁵ Zur begrifflichen Unterscheidung zwischen Dienste und Dienstleistungen, der hier im Übrigen gefolgt wird, vgl. Bauer (2001, S.70ff). Demnach bezeichnet Dienst die institutionell-organisatorische Ebene und Dienstleistung die der personenbezogenen Interaktion.

⁶ Den gleichen Sachverhalt beschreiben Michael Bommers und Albert Scherr aus systemtheoretischer Sicht wie folgt: „Praktische Erklärungen in der Interaktion sind also eine Gelenkstelle zum Einbau von Interaktionen in die Organisationen der Sozialen Arbeit, über die die organisierte Mobilisierung von Hilferessourcen erst angestoßen wird. Denn die ‚Ursachen‘ der Hilfebedürftigkeit werden dabei immer schon beschrieben mit Blick auf die Mittel der Organisation, sie zu beheben.“ (Bommers/Scherr 2000, S.224)

Soziale wie auch allgemeiner personenbezogene Dienstleistungen werden mithin „in einer Doppelstruktur“ (Bartelheimer o.J., S.8) von Adressatensteuerung einerseits und Träger- oder Anbietermacht andererseits erbracht.

2.1.5. Im öffentlichen Auftrag und Interesse

Soziale Dienstleistungen sind personenbezogene Dienstleistungen, die im Rahmen der Sozialpolitik erbracht werden. Die Leistungserbringung erfolgt in der Regel nicht wie im privatwirtschaftlichen Rahmen direkt entgeltlich, sondern wird über Versicherungsbeiträge und/oder Steuern finanziert. Klient oder Nutzerin der Dienstleistung und Kostenträger sind nicht identisch (sog. nicht-schlüssige Tauschbeziehung).

Die Inanspruchnahme Sozialer Dienstleistungen ist daher in erster Linie nicht marktformig reguliert, sondern wird gesetzlich bzw. öffentlich-rechtlich normiert:

„Vielfach wird dabei auf ein *öffentliches* Interesse rekuriert, beispielsweise hinsichtlich der Qualifikation des Nachwuchses (Humankapitalbildung) oder der Vermeidung von schweren Krankheiten oder Frühinvalidität, also wegen größerer zu erwartenden Kosten, die von der Allgemeinheit oder einer Versicherungsgemeinschaft zu tragen wären.“ (Kaufmann 2002, S.273; Hervorhebung im Original)

Was jeweils im Einzelnen als öffentliches Interesse geltend gemacht und wie es als Leistungsbedarf rechtlich fixiert wird, ist Gegenstand politischer Entscheidungsprozesse, folglich inhaltlich umstritten und wandelbar. Im Anschluss an die funktionale Bestimmung von Dienstleistungsarbeit als „Normalisierungsarbeit“ (vgl. Berger/Offe 1980) lässt sich formulieren, dass Soziale Dienstleistungen mit der Erzeugung von Normalität bzw. der „Gewährleistung gesellschaftlicher ‚Normalzustände‘“ (Offe 1987, S.175) befasst sind (vgl. auch Gross 1983, S.89ff).⁷ Dabei ist es kennzeichnend für ihre Aufgabenstellung, „daß weder die Individualität und situative Besonderheit des ‚Falles‘ zugunsten einer allgemeinen Bezugsnorm des Handelns wegschematisiert werden dürfen, noch umgekehrt die Besonderheiten so maßgeblich werden können, daß auch von Dritten erwartete Normalzustände nicht zustandekommen“ (Offe 1987, S.175).

Soziale Dienstleistungen unterscheiden sich dadurch von privatwirtschaftlichen, dass sie gleichzeitig auf die unmittelbaren Abnehmer als Adressaten und auf die Allgemeinheit Bezug nehmen (vgl. Oppen 1995, S.30). Ihre Funktion für die Gesellschaft schlägt sich

⁷ „In bezug auf den Bedarf an Sozialgütern und an Dienstleistungen ist nicht eine ‚normale‘ wirtschaftliche Lage oder die Lebenshaltung der Referenzpunkt, sondern eine weitaus schwieriger zu bestimmende soziale, psychische und physische (oder somatische) Normallage.“ (Gross 1983, S.115)

in politischen bzw. gesetzlich kodifizierten Aufträgen nieder, wird aber auch, was die Relation zu den Interessen der direkten Leistungsadressaten, die wissenschaftlichen und ethischen Grundlagen betrifft, in fachlichen Diskursen reflektiert (vgl. Brülle u.a. 1998, S.69).

Die direkten Adressaten entscheiden somit nicht als ‚souveräne Kunden‘ durch ihre Nachfrage über das Leistungsangebot. Vielmehr zählen etwa „Phänomene des Zwangs, der Vermittlung, der Rationierung und der Gemeinwohlorientierung“ (Naschold 1994, S.390) zu den „integrale(n) Bestandteile(n) öffentlicher Handlungssysteme“ (ebd.). So haben es Soziale Dienstleistungen oft mit unfreiwilligen und mit solchen Abnehmern zu tun, die aufgrund ihrer physischen oder psychischen Verfassung nicht zu einer aktiven Nachfrage und Wahlentscheidung in der Lage sind, sondern durch bevollmächtigte Stellen den Leistungsanbietern überwiesen bzw. zugewiesen werden.

Im Bereich Sozialer Dienstleistungen entsteht damit „ein besonderes Spannungsverhältnis zwischen gesetzlichem Auftrag bzw. Trägerauftrag einerseits [und] seiner situativen Umsetzung in der ‚Ko-Produktion‘ zwischen Fachkräften und Adressaten andererseits“ (MASQT 2000, S.89). Es ist stets prekär, ob das durch den Kostenträger repräsentierte ‚Allgemeininteresse‘ und die Interessen der direkten Adressaten zu vereinbaren sind. Wie die Interessen im Einzelnen gewichtet werden, bleibt stark an die Qualifikationen und Wertentscheidungen der Fachkräfte gebunden, die als Vermittlungsinstanz agieren, indem sie die Koproduktion sicherstellen und dabei die „Besonderheit des Falls“ und die „Generalität der Bezugsnorm“ (vgl. Offe 1987, S.175) miteinander in Einklang bringen müssen.

2.1.6. Zusammenfassung

Soziale Dienstleistungen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie in Koproduktion zwischen Anbietern und Abnehmern/Adressatinnen generiert werden. Es handelt sich um interaktionsgesteuerte Leistungen, deren Qualität von den konkreten an der Interaktion beteiligten Personen abhängig ist und die daher nur schwer zu vergleichen, zu kalkulieren und zu standardisieren sind.

Sie werden beruflich gegen Entgelt in einer Doppelstruktur von Adressatensteuerung einerseits und Anbietermacht andererseits erbracht. Dabei sind Adressat/in und Kostenträger in der Regel nicht identisch. Die Leistungen sind daher zu weiten Teilen nicht marktförmig reguliert. Vielmehr entscheiden in erster Linie politische Prozesse und

rechtliche Normierungen über Spektrum, Anspruchsvoraussetzungen und Ausrichtung der Leistungen.

Soziale Dienstleistungen unterliegen dadurch einem doppelten Spannungsverhältnis, denn „sie müssen in ganz besonderer Weise den unterschiedlichen Anforderungen von rechtlich-administrativen Notwendigkeiten, professionsinternen Standards *und* kundenbezogenem Handeln Rechnung tragen“ (Gross 1983, S.84f; Hervorhebung im Original).

Zum einen stehen sie im Spannungsverhältnis zwischen individuellem Einzelfall und allgemeiner Norm, deren Verhältnis durch „‘verantwortliche‘ ad-hoc-Deutungen“ (Offe 1987, S.177) im Vollzug der Dienstleistung jeweils neu zu bestimmen ist: „Immer muß zugleich der ‚Fall‘ normalisiert und die Norm individualisiert werden.“ (Offe 1987, S.175)

Zum anderen befinden sie sich im Schnittpunkt zwischen den zweckrationalen Verfahrens- und Kontrollformen einer behördlichen oder betriebswirtschaftlichen Organisation und „dem Bedarf an Autonomie und Flexibilität, der sich aus der Natur des ersten Spannungsverhältnisses ergibt“ (Offe 1987, S.177). Als Vermittlungsinstanz zwischen den unterschiedlichen Anforderungen fungieren die Fachkräfte, deren Aufgabe es ist, die Interaktion und Koproduktion mit den Adressaten zu gewährleisten.

Die Erbringung Sozialer Dienstleistungen erfolgt somit in einem komplexen Gesamtzusammenhang, bei dem analytisch vier Handlungsebenen und Begriffsdimensionen zu unterscheiden sind (vgl. Bauer 2001, S.70ff). Den Ebenen lässt sich zudem jeweils eine spezifische Steuerungsinstanz zuordnen, wie in der folgenden Übersicht dargestellt:

Handlungsebene	Begriffsdimension	Spezifische Steuerungsinstanz
Ebene der personenbezogenen Interaktion	Unmittelbares Dienstleistungsgeschehen	Adressaten
Ebene der Funktionsgewährleistung	Berufliche Dienstleistungserbringung	Profession(elle)
Institutionell-organisatorische Ebene	Organisatorischer Dienstleistungszusammenhang	Organisationsmanagement
Sozialstaatliche Ebene	Staatliches System der Sozialleistungen	Politik

Übersicht 1: Handlungsebenen Sozialer Dienstleistungen (nach Bauer 2001, S.71)

Im folgenden Abschnitt soll genauer betrachtet werden, welche Bedeutung die verschiedenen Ebenen für die politische Steuerung Sozialer Dienstleistungen haben.

2.2. Soziale Dienstleistungen als sozialpolitische Interventionsform

Seit den sechziger Jahren ist in der Sozialpolitik – absolut und relativ zu den sozialen Einkommensleistungen (Transferleistungen) – ein Bedeutungszuwachs Sozialer Dienstleistungen zu verzeichnen (vgl. z.B. Schaarschuch u.a. 2001, S.266f; Gross 1983, S.99ff). Trotz ihres Umfangs und ihrer erheblichen Kostenintensität haben Soziale Dienstleistungen im Vergleich zu den monetären Transferleistungen sozialpolitisch und sozialwissenschaftlich lange Zeit wenig Beachtung gefunden.

Erst in den letzten Jahren sind sie im Zusammenhang mit einer Aktivierungspolitik, die sozialpolitisches Handeln als Sozialinvestition bzw. als „investment in human capital“ begreift und sich dazu der Sozialen Dienstleistungen bedient (vgl. Priddat 2003), stärker in den Fokus der Aufmerksamkeit gerückt (vgl. z.B. Fretschner u.a. 2003; Dahme/Wohlfahrt 2003, 2005a). Umstritten ist vor allem, wie die staatlich unter dem Motto ‚Fördern und Fordern‘ forcierte Dienstleistungsstrategie zwischen den Polen Hilfe, Befähigung und Ermächtigung einerseits und Kontrolle, Bevormundung und Disziplinierung andererseits zu verorten ist (vgl. auch Günther 2002; Lahusen/Stark 2003; WSI-Mitteilungen 4/2006).

Im Folgenden sollen Grundbedingungen ihrer Steuerung verdeutlicht werden. Dazu orientiere ich mich an Kaufmanns Konzept sozialer Interventionsformen. Stellenweise ergänze ich die Darstellung seiner Überlegungen um die Ausführungen weiterer Autor/innen.

2.2.1. Sozialpolitische Interventionsformen nach Kaufmann

Franz-Xaver Kaufmann schlägt vor, sozialpolitische Interventionen nach ihren typischen Effekten und den dabei zu beachtenden Restriktionen zu systematisieren (vgl. Kaufmann 2002, S.107ff).⁸

⁸ Mit dem Begriff der Intervention werden Handlungen aus der Beobachterperspektive rekonstruiert „als (a) *Akteur*, der auf der Basis (b) spezifischer *Intentionen* und (c) gewisser *Annahmen hinsichtlich der Wirkungen seines Verhaltens* mit (d) bestimmten *Maßnahmen* in (e) eine *definierte Situation* eingreift, um sie zu verändern“ (Kaufmann 2002, S.109; Hervorhebungen im Original).

Sozialpolitische Interventionen sind im Allgemeinen darauf gerichtet, durch konkrete bezifferbare Maßnahmen wie z.B. Verwaltungsakte, Haushaltsausgaben, Belegungsplätze oder Beratungsgespräche (Output) bestimmte Wirkungen bei den jeweiligen Adressat/innen dieser Maßnahmen (Impact) sowie auf der Makroebene der gesellschaftlichen Wohlfahrt (Outcome) hervorzurufen.⁹ Ihre Durchführung stellt stets einen Prozess mit mehreren Wirkungsstufen und Akteuren dar. Es hängt daher stark von der Implementationsstruktur, d.h. von den Beziehungen zwischen diesen Akteuren ab, „welche Maßnahmen tatsächlich mit welcher Intensität auf die sozialen Verhältnisse einwirken, um deren Modifikation es der Intention der Maßnahmen gemäß geht“ (Kaufmann 2002, S.123).

Nach Kaufmann „bezieht sich soziale Intervention ihrer Intention nach auf Aspekte der *Lebenslage* von politisch und rechtlich typisierten *Zielgruppen*“ (Kaufmann 2002, S.121; Hervorhebung im Original). Die Lebenslage der Menschen wiederum ist unter dem Gesichtspunkt sozialer Teilhabe durch vier Dimensionen bestimmt: erstens den rechtlichen Status, zweitens die verfügbaren monetären Ressourcen, drittens die zugänglichen Gelegenheiten wie z.B. Bildungs-, Gesundheits- oder Freizeiteinrichtungen und viertens die im Laufe des Lebens erworbenen Kompetenzen. Die von Kaufmann vorgenommene Typisierung sozialpolitischer Maßnahmen orientiert sich an diesen vier Dimensionen der Lebenslage:

„Die *rechtliche* Interventionsform bestimmt und schützt Rechtsansprüche, die *ökonomische* Interventionsform beeinflusst die verfügbaren Einkommen; die *ökologische* Interventionsform beeinflusst das infrastrukturelle Angebot und damit die Gelegenheitsstrukturen und die *pädagogische* Interventionsform ist auf die Entwicklung oder Wiederherstellung von Kompetenzen gerichtet. Sozialpolitische (und mutatis mutandis auch sozialarbeiterische) Maßnahmen lassen sich diesen vier Interventionsformen dann zuordnen, wenn wir nach den für sie *typischen Effekten* fragen.“ (Kaufmann 2002, S.122; Hervorhebung im Original)

So gehört etwa die Einräumung von Schutz-, Beteiligungs- und Beschwerderechten wie im Arbeitsschutz oder Mieterschutz zur rechtlichen, die Einkommensumverteilung über Abgaben, Steuern und Transferleistungen zur ökonomischen und z.B. der Soziale Wohnungsbau zur ökologischen Interventionsform. Soziale Dienstleistungen hingegen sind der pädagogischen und darüber hinaus der ökologischen Interventionsform zuzurechnen, „da sie regelmäßig beides enthalten: die Bereitstellung von Gelegenheiten und die personenbezogenen Leistungen selbst“ (Kaufmann 2002, S.122).

⁹ Kaufmann selbst erwähnt in dem mir vorliegenden Text nur ‚policy output‘ und ‚policy impact‘, vgl. Kaufmann (2002, S.123). Zur Unterscheidung von Output, Impact und Outcome vgl. z.B. Jann (2005, S.79); Reis u.a. (2001, S.43f).

Kaufmanns Unterscheidung ermöglicht es, die unterschiedlichen Implementations- und Wirkungsbedingungen von Interventionen idealtypisch zu bestimmen. Dabei ordnet er jeder Interventionsform u.a. einen spezifischen Engpassfaktor bzw. ein Zentralproblem der Realisierung zu (eine tabellarische Übersicht findet sich in Kaufmann 2002, S.104). Da Soziale Dienstleistungen stets die kombinierte Wirkung ökologischer und pädagogischer Interventionen benötigen, sind für sie die Aussagen zu beiden Formen relevant.

2.2.2. Soziale Dienstleistungen als pädagogische Intervention

Die pädagogische Interventionsform ist dadurch, dass sie auf die Entwicklung von soziokulturellen Kompetenzen ihrer Adressaten gerichtet ist, „wahrscheinlich die effektivste Form präventiver Wohlfahrtspolitik“ (Kaufmann 2002, S.126).

Sie setzt allerdings „die Arbeit am Menschen“ (ebd.) voraus und hängt, wie in Kapitel 2.1.2. gezeigt, in ihrer Wirksamkeit als personenbezogene Dienstleistung von der Qualität der Interaktion zwischen den beteiligten Personen ab. Darin besteht zugleich ihr Engpassfaktor, denn die interaktive Ebene bzw. Wirkungsstufe¹⁰ ist „besonders weit von der Ebene der Gesetzgebung entfernt“ (ebd.) und der staatlichen Steuerung nicht direkt zugänglich:

„Es sind hier in besonderem Maße Qualitätsunterschiede und nicht messbare positive und negative Zusatzeffekte in Rechnung zu stellen, die sich weder mit Hilfe staatlicher Rechtsnormen noch mit Hilfe ökonomischer Anreize angemessen steuern lassen. Persönliche Motive und Kompetenzen der Beteiligten spielen hier eine zentrale Rolle.“ (Kaufmann 2002, S.271f)

Staatliche Einflussnahme ist, bezogen auf die Dienstleistung, am ehesten über den Input durch die Finanzierung von Einrichtungen und Personal möglich und bezieht sich somit, als ökologische Intervention, auf die Angebotsstruktur und deren Qualität. So ist es üblich, das Niveau der Leistungserbringung, also die Prozess- und die Ergebnisqualität, indirekt dadurch zu gewährleisten, dass Mindeststandards für die sachliche und personelle Ausstattung festgelegt werden.

Aufgrund der nicht-schlüssigen Tauschbeziehungen, d.h. des Umstandes, dass Kostenträger und Nutzer bei Sozialen Dienstleistungen in der Regel nicht identisch sind (vgl. Kap. 2.1.5.), sind jedoch Über- oder Unterinvestitionen leicht möglich. Denn während der Kostenträger die Qualität nicht selbst erfährt, haben die Nutzer auf die Steuerung der Angebote meist keinen direkten Einfluss, da sie nicht über die Mittel und/oder Ge-

¹⁰ „Aus sozialpolitischer Perspektive stellt Sozialarbeit ein bestimmtes Instrument bzw. eine bestimmte Wirkungsstufe der sozialpolitischen Interventionen dar.“ (Kaufmann 2002, S.120)

legenheiten verfügen, um schlechte Leistungen durch Abwanderung („exit“) oder Widerspruch („voice“) zu sanktionieren:

„Während sich die Qualität marktförmig vermittelter Dienstleistungen darin Ausdruck zu verleihen vermag, ob Kunden ‚wiederkommen‘, ist dies bei öffentlich produzierten Dienstleistungen nicht der Fall.“ (Reis u.a. 2001, S.43)

Für die Kostenträger besteht daher einerseits die Gefahr, schlechte Leistungen zu teuer einzukaufen, andererseits die Versuchung, Bedürfnisse der Nutzer zu vernachlässigen („neglect“) und „Veränderungen in der ‚Technologie‘ der Leistungserstellung vorschnell als ‚Effizienzsteigerung‘ zu bezeichnen, obwohl sie tatsächlich eine Minderung der Leistungsqualität darstellen“ (Badelt 1997, S.196).

Die Qualität der Leistung ist nicht ablösbar von den Personen, die sie interaktiv in Ko-Produktion miteinander erbringen. Das Potential der beteiligten Personen ist damit für die Wirksamkeit der Leistung besonders entscheidend. Auf Seiten der Fachkräfte kommen vor allem Professionalisierungsmaßnahmen in Frage,¹¹ um durch Qualifizierung und die Ausbildung eines beruflichen Ethos Leistungsstandards zu etablieren:

„Die Frage der Qualität von personenbezogenen Dienstleistungen kann somit in die Frage der professionellen Herstellung und Aufrechterhaltung ‚gelingender Interaktion‘ übergeführt werden.“ (Brülle u.a. 1998, S.65)

Darüber hinaus lässt sich ebenso auf Seiten der Adressaten fragen, welche Ressourcen oder Umfeldveränderungen ihre Möglichkeiten zur Selbsthilfe und solidarischen Selbstorganisation stärken können. Professionalität und Solidarität¹² stellen jeweils eigene Steuerungsformen dar, die neben der staatlichen Steuerung und relativ unabhängig von ihr Soziale Dienstleistungen beeinflussen:¹³

„In diesem Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen werden die Grenzen einer staatlichen Steuerung durch Recht besonders sichtbar; als funktional äquivalente Steuerungsformen bieten sich hier *Professionalität* und *Solidarität* an, die aber auf rechtliche Regulierungsversuche häufig ungünstig reagieren.“ (Kaufmann 2002, S.126; Hervorhebung im Original)

¹¹ „Von der Existenz einer Profession kann insoweit gesprochen werden, als gemeinsame, verwissenschaftlichte Ausbildungsgänge für den Erwerb professioneller Wertorientierungen und Kenntnisse sorgen und zudem durch Verbandsbildung u.ä. eine gewisse Auszeichnung anerkannten Sachverständes sowie Reputationsbildung ermöglicht wird.“ (Kaufmann 2002, S.193)

¹² Solidarische Steuerung „wirkt vorzugsweise im Nahbereich unter einander bekannten Personen“; sie entzieht sich „weitgehend der Formalisierung und ist in der Regel eher person- denn sachorientiert. Sie zieht ihre Kraft aus der Sympathie Gleichgesinnter oder ähnlich Betroffener. Solidarisches Handeln äußert sich als *Verzicht auf offenkundig eigennütziges Verhalten*, wobei hierfür vor allem vier Begründungen typisch sind: Loyalität, Altruismus, erweiterte Reziprozität und Kollektivitätsorientierung.“ (Kaufmann 2002, S.194; Hervorhebung im Original)

¹³ So weisen etwa bezüglich der Professionalität Brülle u.a. darauf hin, dass auch die politischen Entscheider „sich nur begrenzt über fachliche Argumente hinwegsetzen können, ohne ihre Legitimation aufs Spiel zu setzen“ (Brülle u.a. 1998, S.69).

Die Professionalisierung Sozialer Dienstleistungen wurde in den siebziger und achtziger Jahren kritisch im Verhältnis zur Selbsthilfe und zu informellen, tradierten Regelungsformen betrachtet und reflektiert. Gegenstand der Diskussion waren – neben Analysen zu geschlechtsspezifischen Arbeitsteilungen und Zuschreibungen von ‚Arbeitsvermögen‘ (vgl. Ostner/Beck-Gernsheim 1979) – in diesem Zusammenhang etwa die Entmachtung und die Entmündigung von Laienerfahrungen und -kompetenzen durch die ‚Expertisierung‘ des Sozialen (vgl. z.B. Illich u.a. 1979; Gross 1983).

Seit den neunziger Jahren richtet sich die fachliche Aufmerksamkeit stärker darauf, wie sich Professionalität und Solidarität jeweils zu den aktuellen staatlichen Steuerungs- und Aktivierungsstrategien verhalten: Zum einen wird unter Stichworten wie Aktivierender Staat, Zivil- oder Bürgergesellschaft das Verhältnis von einerseits staatlicher und andererseits gesellschaftlicher bzw. individueller Verantwortung und Regulierung diskutiert (vgl. z.B. Evers/Olk 1996; Schmals/Heinelt 1997; Dahme u.a. 2003, S.103ff; Bandemer/Hilbert 2005; Behrens u.a. 2005). Zum anderen geht es um die Frage, wie sich die Eigenlogik professioneller Handlungsprinzipien gegenüber den betriebs- und marktwirtschaftlich ausgerichteten Maximen Neuer Steuerung begründen und behaupten lässt (vgl. Kap. 2.4.).

2.2.3. Soziale Dienstleistungen als ökologische Intervention

Wie die pädagogische weist auch die ökologische Intervention, also die Bereitstellung von Dienstleistungsangeboten durch die Finanzierung von Einrichtungen und Personal, spezifische Restriktionen bei der Umsetzung auf.

Kaufmann nennt zum einen die Eigeninteressen der Organisationen, die mit der Durchführung von Maßnahmen beauftragt sind, an Verteilungsentscheidungen und Mittelzuweisungen. Dabei kann es sich um öffentliche, privat-gemeinnützige oder auch privat-gewerbliche Träger handeln: „Hier schiebt sich also eine besonders massive Implementationsstruktur zwischen die Intentionen des Gesetzgebers und die Wirkungen bei den Adressaten.“ (Kaufmann 2002, S.125; vgl. auch Bauer 2001, S.74ff; Bäcker u.a. 2000a, S.361ff)

Zum anderen verweist er auf die Problematik, bei der Inanspruchnahme der Leistungsangebote Creaming-Effekte zu vermeiden, d.h. auch tatsächlich solche Zielgruppen zu erreichen, die besonders bedürftig sind und über vergleichsweise geringe Kompetenzen zur Selbsthilfe verfügen. Denn Personen mit größerer Handlungsfähigkeit sind besser

dazu in der Lage, Angebote für sich zu nutzen. Ebenso tendieren die Anbieter dazu, Adressaten mit guten Erfolgsvoraussetzungen zu bevorzugen :

„Dienstleistende Einrichtungen entwickeln häufig eine spezifische Selektivität, derzufolge vor allem solche Klienten aufgenommen werden, bei denen Erfolge leicht zu erzielen sind. *Im Rahmen der ökologischen Interventionsform können wir somit zwei Engpaßfaktoren ausmachen, nämlich einerseits die Verteilungskämpfe unter den Akteuren der Implementationsstruktur und andererseits die Selektivität der Inanspruchnahme.*“ (Kaufmann 2002, S.126; Hervorhebung im Original)

Die Bereitstellung Sozialer Dienstleistungen beinhaltet daher immer auch in hohem Maße Trägerpolitik, d.h. die Koordination kollektiver bzw. korporativer Akteure mit ihren jeweiligen Interessen und Rationalitätsorientierungen.

Kaufmann hat für die Steuerungserfordernisse, die sich aus der komplexen organisatorischen Implementationsstruktur ergeben, den Begriff ‚Sozialpolitik zweiter Ordnung‘ (vgl. Kaufmann 2002, S.129ff) vorgeschlagen. Denn hier geht es nicht mehr, wie in der ‚Sozialpolitik erster Ordnung‘, primär um die Beeinflussung sozialer Lebenslagen, sondern „stattdessen z.B. um die Beschränkung der Ausgaben, um die Stellung und die Kompetenzen bestimmter kollektiver Akteure, um den Stellenwert bestimmter Steuerungsmodi wie Hierarchie, Konkurrenz oder Verhandlungssysteme, oder um die Änderung von Finanzierungs- und Leistungsberechnungsregeln“ (Kaufmann 2002, S.143).¹⁴ Die seit Anfang der neunziger Jahre von Seiten der öffentlichen Kostenträger unternehmenen Ansätze Neuer Steuerung beziehen sich auf diese Dimension der organisatorischen Implementationsstruktur.

2.2.4. Zusammenfassung

Sozialpolitische Interventionen sollen durch den Einsatz von bestimmten, nach Art und Umfang definierbaren Maßnahmen (Output) intendierte Wirkungen bei den Adressaten dieser Maßnahmen (Impact) und darüber hinaus auf der gesellschaftlichen Makroebene (Outcome) hervorrufen.

Soziale Dienstleistungen richten sich als pädagogische Interventionsform auf die Entwicklung oder Wiederherstellung von Kompetenzen, also auf die Handlungsfähigkeit der Adressaten. Als interaktionsgesteuerte Leistungen, deren Qualität von der Koproduktion der beteiligten Personen – Fachkraft und Adressat/in – abhängt, sind sie jedoch

¹⁴ Ähnlich unterscheiden auch Reis u.a. (2001, S.7) zwischen einer ‚Steuerung erster Ordnung‘, bei der es „um die Erreichung eines z.B. durch Gesetze vorgegebenen, häufig auf Einzelfälle gerichteten Zieles“ geht, und einer ‚Steuerung zweiter Ordnung‘, die sich auf die intra- und interorganisatorische Steuerung der Erstellung und Kombination der Hilfsangebote bezieht.

der staatlichen Steuerung durch die Medien Recht und Geld nicht vollständig zugänglich. Um die Qualität und Effektivität der Dienstleistungen zu ermöglichen, kommen stattdessen als funktional äquivalente und relativ eigenständige Steuerungsformen Professionalität auf Seiten der Fachkräfte und Solidarität auf Seiten der Adressaten in Frage.

Die staatliche Steuerung Sozialer Dienstleistungen bezieht sich dagegen maßgeblich, als ökologische Intervention, auf das infrastrukturelle Angebot, d.h. auf die Finanzierung von Einrichtungen und Personal. Dabei muss sie mit zweierlei Schwierigkeiten umgehen: Zum einen entwickeln die Leistungsanbieter, seien es öffentliche oder private Träger, finanzielle Eigeninteressen an hohen Mittelzuweisungen. Zum anderen besteht die Gefahr, dass die Angebote aufgrund einer selektiven Inanspruchnahme gerade besonders bedürftige Zielgruppen nicht erreichen.

Die Leistungsadressaten selbst nehmen auf die Angebotsstruktur in der Regel keinen direkten Einfluss, da sie nicht über entsprechende Wahl- oder Einspruchsmöglichkeiten verfügen. In dem leistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis zwischen Kostenträgern, Anbietern und Adressaten haben sie die schwächste Position inne (vgl. auch Bauer 2001, S.83f).¹⁵

Die komplexe Implementationsstruktur Sozialer Dienstleistungen erfordert eine Koordination der beteiligten korporativen Akteure – Organisationen oder Organisationseinheiten –, für die verschiedene Steuerungsmodi wie Hierarchie, Konkurrenz oder Verhandlung möglich sind. Der Terminus Neue Steuerung bezeichnet ein Instrumentarium, das sich auf diese Ebene der intra- und interorganisatorischen Koordinierung bezieht und das die öffentlichen Kostenträger seit Beginn der neunziger Jahre vielfach einsetzen. Im Folgenden soll geklärt werden, worin sich dem Ansatz nach die ‚neue‘ von der ‚alten‘ Steuerung abhebt.

¹⁵ Die Adressaten verfügen somit zwar in der Koproduktion selbst, insoweit die Dienstleistung auf ihre Mitwirkung angewiesen ist, über gewisse Handlungsspielräume und Strategien der Interessenwahrnehmung, vgl. dazu Lipsky (1980, S.57ff); sie haben aber keinen unmittelbaren Einfluss auf die Gestaltung des Angebots, also darauf, was wie in welchem Umfang zur Verfügung gestellt wird, vgl. auch oben Kap. 2.1.4. zu Adressatensteuerung und Anbietermacht sowie Lipsky (1980, S.47f); Kaufmann (2002, S.12).

2.3. ‚Alte‘ und Neue Steuerung Sozialer Dienstleistungen

Die Erbringung Sozialer Dienstleistungen geschieht, wie in den Kapiteln 2.1.5. und 2.2. ausgeführt, im öffentlichen Sektor, d.h. in einem Bereich, in dem eine Vielzahl nicht-staatlicher Akteure unter staatlich regulierten rechtlichen und meist auch finanziellen Prämissen agiert (vgl. Kaufmann 2002, S.16f, 315).

Dieser Bereich ist durch die Koexistenz verschiedener Steuerungstypen gekennzeichnet. Während etwa die gesellschaftlichen Teilsysteme Wirtschaft, Staat, Familie und Wissenschaft nach Kaufmann jeweils eine „charakteristische Affinität“ zu einzelnen Steuerungsformen – nämlich Markt, Hierarchie, Solidarität und Professionalität – aufweisen,¹⁶ ist dies beim öffentlichen Sektor nicht der Fall:

„Der öffentliche Sektor entbehrt einer solch einseitigen Affinität, für ihn ist die – selbst nicht mehr systematisch zu vermittelnde – *Koexistenz zwischen den verschiedenen Steuerungstypen entsprechenden Koordinationsleistungen* charakteristisch; seine Eigenart besteht im nur im Einzelfall aufzuklärenden Mischungsverhältnis unterschiedlicher Steuerungswirkungen, insbesondere auch im Verhältnis von staatlichen und nicht staatlichen korporativen Akteuren.“ (Kaufmann 2002, S.195f; Hervorhebung im Original)

Auf allgemeiner Ebene lassen sich jedoch vorherrschende Ansätze in Steuerung und Arrangement öffentlich regulierter Wohlfahrtsproduktion identifizieren. Im Folgenden soll deutlich werden, inwiefern sich die „Neue Steuerung“, die in Deutschland seit den neunziger Jahren als Leitkonzept vertreten wird, von vorherigen Steuerungsprinzipien abhebt.

2.3.1. Prinzipien ‚alter‘ Steuerung im bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaat

Die Produktion Sozialer Dienstleistungen im bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaat wurde traditionell durch einen korporatistischen Verbund von öffentlichen und freigemeinnützigen Trägern organisiert. Nach Maßgabe des sogenannten Subsidiaritätsprinzips sollten letztere als Leistungsanbieter gegenüber staatlichen Instanzen den Vorrang haben.¹⁷ Die Steuerung stützte sich im Wesentlichen auf hierarchisch-bürokratische Formen der Aufgabenerledigung und auf professionelle Selbststeuerung. Märkte und private (Dienst-) Leistungen hatten allenfalls eine ergänzende Bedeutung

¹⁶ Kaufmann (2002, S.189ff) unterscheidet insgesamt fünf Steuerungstypen, dies sind: Hierarchie, Markt, Korporatismus (Verhandlungssysteme), Professionalität (Expertensysteme) und Solidarität.

¹⁷ Subsidiarität besagt im Sinne der katholischen Soziallehre den Vorrang der jeweils kleinstmöglichen sozialen Einheit bei der Organisation sozialer Hilfen. Aufgrund des historischen Einflusses der Kirche wurde sie als Ordnungsprinzip gesetzlich festgeschrieben, vgl. Sachße (2003).

(vgl. dazu und zum Folgenden in diesem Abschnitt z.B. Rüb 2004; Sachße 2003; Bode 2004, S.32ff).

Die Steuerung durch die öffentliche Verwaltung erfolgte input-orientiert, nämlich über die Normierung von Ausstattung und Personal sowie gegebenenfalls die Zuwendung der dafür erforderlichen Mittel. Bewilligungs- und Kontrollverfahren waren nach bürokratischem Muster stark formalisiert, bis in Details hinein differenziert und darauf angelegt, die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung, d.h. die Einhaltung von Rechtsnormen und vorgegebenen Standardkosten, sicherzustellen.

Die Verpflichtung zu Einzelnachweisen durch die staatlichen Zuwendungsrichtlinien führte zu einer „Bürokratieüberwälzung“ (Reichard 1988, S.368) auch auf die freigemeinnützigen Träger, also zu einer Angleichung ihrer internen Bearbeitungsstrukturen an diejenigen der öffentlichen Verwaltung.¹⁸ Förderabsprachen fanden hingegen oft informell zwischen öffentlichen und freien Trägern statt, in deren Beziehungen „sich aus vielfältigen Verflechtungen, Abhängigkeiten und konkurrierenden Zuständigkeiten ein differenziertes, durchaus stabiles, aber schwer überschaubares System herausgebildet hatte“ (Sachße 2003, S.208).

Auf die inhaltliche Gestaltung der zu erbringenden Leistungen nahmen die staatlichen Instanzen keinen direkten Einfluss, sie lag weitgehend in der fachlichen Zuständigkeit der beauftragten Träger. Neben der bürokratischen Steuerung der Mittelverwendung galt die Professionalität der Leistungsanbieter als ausreichender Garant für eine rationale und effektive Aufgabenerfüllung.

In Reaktion auf veränderte wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen (Verschuldung der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungssysteme, Flexibilisierung und Destandardisierung von Arbeits- und Lebensformen, neue soziale Problemlagen) geriet dieses Steuerungsarrangement seit Ende der achtziger Jahre zunehmend in die Kritik und von Seiten der Politik unter praktischen Veränderungsdruck. Bürokratie und Professionalität schienen als Instrumente nicht mehr ausreichend, um unter der Bedingung knapper öffentlicher Mittel eine effektive und zugleich effiziente Leistungserbringung zu ermöglichen. Kapazitäten zur Problemlösung wurden vielmehr in der Imple-

¹⁸ Die Tendenz zur Bürokratisierung wurde namentlich für die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege festgestellt, vgl. z.B. Backhaus-Maul/Olk (1994, S.112ff); Heinze/Strünck (1996, S.315); Zimmer (1996, S.292); Grunow (1995). Auf die Diskussion zur Intermedialität bzw. Hybridität von Nonprofit-Organisationen, die sich mit der Wirksamkeit verschiedener Steuerungslogiken im sogenannten Dritten Sektor befasst, kann hier nicht eingegangen werden, vgl. dazu u.a.: Seibel (1992); Effin-

mentation neuer Steuerungsprinzipien nach dem Konzept des New Public Management gesehen. Auf dieser Grundlage sollte die bisherige input-orientierte Steuerung der öffentlichen Kostenträger durch eine ergebnisorientierte Steuerung ersetzt werden.

2.3.2. Prinzipien und Elemente Neuer Steuerung

Der Begriff „Neue Steuerung“ steht für die deutsche Rezeption des New Public Management. Er wurde zu Beginn der neunziger Jahre durch das „Neue Steuerungsmodell“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung [KGST] geprägt und ist seither, wie Werner Jann 2005 feststellte, zu dem Leitbegriff der deutschen Verwaltungsreformbestrebungen avanciert:

„Das Schlagwort vom ‚Neuen Steuerungsmodell‘ verkörpert und symbolisiert die derzeit herrschende Richtung – und Stimmung – der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Ungeachtet der sicherlich vorhandenen Unzulänglichkeiten und inneren Widersprüche gibt es zurzeit kein konkurrierendes Leitbild der Verwaltungsmodernisierung.“ (Jann 2005, S.74f)

Das Konzept befasst sich aus einer vornehmlich betriebswirtschaftlichen Perspektive mit Fragen der organisationalen Steuerung im Kontext öffentlicher Verwaltungen und macht Aussagen zu den strukturellen, instrumentellen und personellen Voraussetzungen ergebnisorientierter Steuerung (vgl. u.a. KGST 1993; Budäus 1998; Jann 2005; Schröter/Wollmann 2005).¹⁹ Es soll einen gezielten Umgang mit knappen Mitteln ermöglichen und einen Gegenentwurf zu bisherigen Formen staatlicher Aufgabenbewältigung bieten, die auf Budgetmaximierung und „additives Ressourcenmanagement“ (Budäus 1998, S.19) hinausliefen und dabei zugleich eine intransparente, inflexible sowie stark partikular beeinflusste Mittelverteilung beinhalteten. Das Instrumentarium Neuer Steuerung ist an verschiedene Staatskonzeptionen wie etwa den „Schlanken Staat“ oder den „Aktivierenden Staat“ anschlussfähig und erfährt auch deswegen in Deutschland eine breite und weitgehend überparteiliche Unterstützung (vgl. z.B. Jann 2005, S.76).

Die Neue Steuerung führt zusätzlich zu den beiden Kriterien Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, an denen sich die staatlichen Instanzen bislang orientierten (vgl.

ger/Luthe (1993); Evers/Olk (1996); Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen (1998); Evers u.a. (2002); Bode (2004, S.87ff).

¹⁹ In der folgenden Darstellung konzentriere ich mich auf diejenigen Elemente des Modells, die für die Steuerung Sozialer Dienstleistungen im Verhältnis zu externen Anbietern bedeutsam sind. Auf verwaltungsinterne Formen der Implementation und Anforderungen wie insbesondere die Personalpolitik oder auch das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung gehe ich nicht weiter ein. Vgl. zu solchen Aspekten und Erfahrungen der Binnenmodernisierung öffentlicher Verwaltung z.B. Budäus/Finger (1999); Bogumil/Kißler (1997); Bogumil u.a. (2006, 2007).

oben Kap. 2.3.1.), zwei weitere Größen als maßgebliche Bewertungs- und Steuerungsebenen ein: Effektivität und Effizienz.

Effektivität bezieht sich auf die Zielebene und erfasst die Wirksamkeit des Handelns. Sie fragt danach, ob und wie, unter Umständen auch mit welchen nicht beabsichtigten Nebeneffekten, die gesetzten Ziele erreicht wurden („Machen wir die richtigen Dinge?“). Effizienz bezieht sich dagegen auf die Maßnahmenebene und erfasst das Verhältnis zwischen einem realisierten Output an Leistungen und dem dafür benötigten Input an Ressourcen. Sie fragt danach, mit welchem Kostenaufwand ein bestimmtes Leistungsergebnis erzielt wurde („Machen wir die Dinge richtig?“). Effizienz ist somit, im Unterschied zur Effektivität, ein zielunabhängiger Maßstab, da er keine Aussagen darüber macht, ob die gegebene Output-Größe dem gewünschten Niveau entspricht und inwieweit die als Output erfassten Leistungen dazu beitragen, die beabsichtigten Wirkungen zu erreichen (vgl. Nullmeier 2005, S.431f).

Das erklärte Ziel Neuer Steuerung ist es, die Effektivität und die Effizienz öffentlicher Leistungen zu verbessern. Ihr Grundansatz besteht darin, die Aufgaben nicht mehr von der Mittelzuteilung, sondern von der Ergebnisseite her zu steuern. Das Modell geht davon aus, dass sich die öffentliche Verwaltung als „Dienstleistungsunternehmen“ (vgl. KGST 1993, S.13f) begreifen und entsprechend den Konzernstrukturen privatwirtschaftlicher Großunternehmen organisieren lässt. Zu seinen strukturellen und instrumentellen Kernelementen zählen die dezentrale Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung, die Einführung von Zielvereinbarungen, Budgetierung und Kontraktmanagement sowie die Implementation von Wettbewerbsstrukturen. Angestrebt wird eine transparente und optimal gegliederte Leistungskette, in der die zugehörigen Teilprozesse von den jeweils besten Anbietern unter vollständiger Ressourcen- und Ergebnisverantwortung durchgeführt werden (vgl. Naschold u.a. 1996). Dies gilt über die Binnenorganisation der öffentlichen Verwaltung hinaus auch für ihre Kooperation mit nicht-staatlichen Trägern.

Für die Umsetzung Neuer Steuerung lassen sich grob zwei Phasen oder Stufen unterscheiden (vgl. Schaarschuch 2000, S.154ff): In der ersten Phase geht es darum, innerhalb der Organisationen und zwischen ihnen die strukturellen und instrumentellen Voraussetzungen für die Ergebnissteuerung zu schaffen und dezentrale Entscheidungsstrukturen und Kontraktmanagement einzuführen. In der zweiten Phase steht im Vordergrund, dass die geschaffenen Strukturen, wie die KGST es ausdrückte, „unter Strom

gesetzt werden“ (KGST 1993, S.22), indem verschiedene Leistungsanbieter in Vergleich und Konkurrenz zueinander treten. Erst durch das Wettbewerbsprinzip sind dem Modell zufolge nennenswerte Effizienz- und Innovationsvorteile zu erwarten. Im Folgenden sollen die Elemente beider Phasen kurz umrissen werden.

2.3.3. 1. Stufe Neuer Steuerung: Zielvereinbarungen und Kontraktmanagement

Um, wie gefordert, von der Leistungsseite her steuern zu können, ist die Formulierung und Operationalisierung der Steuerungsziele von entscheidender Bedeutung. Die KGST fasste die dazu nötigen Verfahren und Instrumente unter dem Begriff der „Outputsteuerung“ zusammen und empfahl, die Verwaltungsaktivitäten zu diesem Zweck in Leistungspakete, sogenannte Produkte, zu bündeln.

Jedem Produkt werden die Ziele zugeordnet, die mit ihm erreicht werden sollen. Ausgehend von der Zielbestimmung ist dann eine genaue Produktdefinition nach Menge, Qualität, Zielgruppe, Zeitrahmen und Kosten zu entwickeln. Die Planung und Kontrolle von Ergebnissen setzt voraus, dass die gewünschten Leistungen durch Indikatoren ausreichend und verbindlich präzisiert sind.

Die so spezifizierten Leistungspakete oder Produktkataloge und die ihnen zugeordneten Budgets liefern die Grundlage der Kontrakte, die zwischen Führungsebene und den beauftragten Organisationseinheiten oder externen Vertragspartnern geschlossen werden. Die Kontrakte dienen zur Koordinierung der Schnittstellen zwischen den Akteuren und zur Sicherstellung der übergeordneten Zielerreichung, indem sie Leistungen und Finanzierung als vertragliche Beziehung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer regeln.

Die Kontrakte sollen eine Übersteuerung durch detaillierte Verfahrensvorgaben vermeiden, um den beauftragten Akteuren Gestaltungsspielräume für flexible, innovative und effiziente Wege zur Zielerreichung zu eröffnen. Nach Möglichkeit können Budgetierung und Ergebnisorientierung so miteinander gekoppelt werden, dass durch erfolgsabhängige Prämienzahlungen direkte Anreizwirkungen entstehen.

Andererseits besteht das Risiko einer Untersteuerung, wie sie ein Verzicht auf präzise Vorgaben und Kontrolle bedeuten würde. Kontraktmanagement braucht daher Berichtssysteme, die zeitnah und nach einheitlichen Kriterien Auskunft über den Grad der Zielerreichung und das Verhältnis von Kosten und Leistungen geben. Die Bildung von Kennzahlen soll dazu beitragen, steuerungsrelevante Informationen in verdichteter und übersichtlicher Form zugänglich zu machen. Dazu müssen die Kennzahlen selbst be-

stimmten Gütemaßstäben genügen. Dies sind insbesondere: Quantifizierbarkeit, Einfachheit, Eindeutigkeit, Validität, Reliabilität und Beeinflussbarkeit (vgl. Nullmeier 2005, S.438f).

Zwar können in Zielvereinbarungen auch qualitative Aussagen eingehen, sofern sich die Leistungen einer quantitativen Messung entziehen. Die Bezugnahme auf quantifizierbare Größen gilt jedoch als unerlässlich, um die Steuerungsintention hinreichend zu präzisieren und überprüfbar zu machen – vorausgesetzt, der Aufwand für die Erhebung der Daten steht im Verhältnis zu ihrem Informationsgehalt.

2.3.4. 2. Stufe Neuer Steuerung: Wettbewerb

Dezentralisierung, Ergebnissteuerung und Kontraktmanagement schaffen die Voraussetzungen für Vergleiche zwischen verschiedenen Anbietern. Um Anreize zur Leistungssteigerung zu setzen, bedarf es zudem eines wirksamen Sanktionssystems. Diese Funktion hat in der Neuen Steuerung das Wettbewerbsprinzip:

„Private Unternehmen sind – und hier liegt das entscheidende häufig vernachlässigte Moment – nicht deshalb effizient, weil sie bestimmte betriebswirtschaftliche Instrumente anwenden und privates Kapital für den Produktionsprozeß eingesetzt wird. Vielmehr sind sie nur dann effizient, wenn und weil sie einem funktionsfähigen Wettbewerb unterliegen.“
(Budäus 1998, S.38)

Grundsätzlich sind zwei Formen des Wettbewerbs zu unterscheiden (vgl. Nullmeier 2005a): Beim faktischen Wettbewerb konkurrieren mehrere Akteure miteinander. Eine dauerhafte Missachtung der Konkurrenzsituation bedeutet Verlust der Wettbewerbsfähigkeit und hat das Ausscheiden aus dem Markt zur Folge. Beim virtuellen Wettbewerb geht es um einen Leistungsvergleich nach festgelegten Kriterien. Der Vergleich soll den Beteiligten Anreize zu einer Verbesserung ihrer Positionierung geben. Er ist jedoch insofern virtuell, als den Akteuren kein Ausscheiden aus der Konkurrenz droht.

Zu den virtuellen Wettbewerbsarten zählen Kosten- und Leistungsvergleiche, Benchmarking sowie die Prämierung von guten Leistungen durch Preisvergaben. Diese Verfahren finden seit etwa Mitte der neunziger Jahre vermehrt Anwendung im Bereich der öffentlichen Verwaltung, um kompetitive Orientierungen zu erzeugen und das Lernen durch ‚best practice‘ zu fördern (vgl. z.B. Bandemer 2005). Unter die Kategorie des faktischen Wettbewerbs fallen die Auftragsvergabe über Ausschreibungen, die staatliche Initiierung von sogenannten Quasi-Märkten und die Überantwortung öffentlich relevanter Aufgaben an privatwirtschaftliche Wettbewerbsmärkte.

Im Bereich der Sozialen Dienstleistungen ist die Schaffung von Quasi-Märkten vorherrschend. Diese unterscheiden sich dadurch von privatwirtschaftlichen Märkten, dass neben der Gewährleistung auch die Gesamtfinanzierung der Dienstleistungen beim Staat verbleibt:

„Im Verhältnis zwischen Staat und potenziellen Anbietern sozialer Dienstleistungen ist der Staat als Finanzgeber und ‚Garantiemacht‘ des Quasi-Marktes Monopolnachfrager. Den Trägern der Dienstleistungsproduktion fehlt es an einer anderen Instanz, die ihre Dienste abnehmen und sie finanzieren würde.“ (Nullmeier 2005a, S.116)

Neue Steuerung zielt darauf, die Konkurrenzsituation unter den Anbietern möglichst offen zu gestalten und neben den bisherigen öffentlichen und frei-gemeinnützigen Trägern gerade auch privat-gewerbliche Bewerber zuzulassen (vgl. Pabst 2000). Durch die Monopolstellung des öffentlichen Auftraggebers kann die Einführung von Wettbewerbselementen allerdings zugleich mit einer Steigerung hierarchischer Steuerung einhergehen. Andererseits sind monopolartige Stellungen auch unter den Anbietern denkbar, wenn bereits vorhandene komplexe Verhandlungsnetze und bewährte Kooperationsbeziehungen zwischen den Akteuren weiter bestehen bleiben oder sich neu herausbilden.²⁰

Eine Möglichkeit, die direkte Finanzbeziehung und monopolistische Konstellation zwischen öffentlicher Vergabeinstanz und Leistungsträgern zu lockern, sind Gutschein- oder Voucher-Systeme. Dabei erhalten Anspruchsberechtigte staatlich finanzierte geldwerte Gutscheine für den Bezug bestimmter Leistungen, um sie bei einem Anbieter ihrer Wahl einzulösen. Die Auswahlentscheidung geht, im Rahmen des zugelassenen Trägerspektrums und soweit dies bei Erfahrungs- und Vertrauensgütern (vgl. Kap. 2.1.2.) möglich ist, von der Administration auf die Nutzer/innen über, deren Position im leistungsrechtlichen Dreiecksverhältnis (vgl. Kap. 2.2.2. und 2.2.4.) dadurch gestärkt wird.²¹

²⁰ Zu solchen Tendenzen der Verfestigung bisheriger korporatistischer Beziehungen auf niedrigerem finanziellen Niveau in den neunziger Jahren vgl. z.B. Heinze/Strünck (1996, 1998); Olk (1995); Backhaus-Maul/Olk (1994). Zum Verhältnis von Pluralisierung und Schließung des Anbieterspektrums im Kontext aktueller Reformprozesse in der Sozialen Arbeit vgl. auch Langer (2007).

²¹ Die Neue Steuerung spricht generell von Kunden und Kundenorientierung. Der Kundenbegriff ist allerdings insofern irreführend, als er eine mit Wahlmöglichkeiten ausgestattete Souveränität impliziert, die bei Sozialen Dienstleistungen oft nicht gegeben ist (vgl. Kap. 2.1.5.): „Der Kundenbegriff bedeutet einerseits einen Fortschritt und eine Verbesserung, wenn dadurch das entmündigende Klientendenken in der Sozialen Dienstleistungsarbeit durch eine Sichtweise abgelöst wird, die das Subjekt anerkennt (...). Zum anderen kann sich die Rede von der Kundensouveränität aber auch als Ideologie erweisen, die faktische Abhängigkeit verschleiert und dadurch den Objektstatus der Betroffenen verfestigt.“ (Bauer 2001, S.124) In dieser Arbeit wird der Kundenbegriff daher vermieden und stattdessen von Adressat/innen oder Nutzer/innen der Leistungsangebote gesprochen.

2.3.5. Zusammenfassung

Bis Ende der achtziger Jahre beruhte die Steuerung Sozialer Dienstleistungen maßgeblich auf Bürokratie und Professionalität. Eine bürokratisch organisierte Steuerung der Mittelzuteilung, die auf Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit stark parzellierter Einzelförderungen gerichtet war, und die Professionalität der Leistungsanbieter galten als ausreichende Garanten für eine rationale und effektive Aufgabenerfüllung.

Seit Beginn der neunziger Jahre verfolgt die öffentliche Verwaltung mit der Neuen Steuerung einen Ansatz, der durch betriebs- und marktwirtschaftliche Prinzipien geprägt ist. In seinem Zentrum steht der Anspruch, die Effektivität und die Effizienz, d.h. die Wirksamkeit und den Mitteleinsatz, öffentlicher Leistungen dadurch zu verbessern, dass die staatliche Steuerung einen Perspektivenwechsel vornimmt und nicht mehr wie bislang am Input der benötigten Ressourcen, sondern am Output der gewünschten Leistungen und Ergebnisse ansetzt.

Anstelle von zentral verfügbaren kleinteiligen Mittel- und Verfahrensvorgaben sieht das Modell dezentrale Entscheidungseinheiten vor, die jeweils in vollständiger Ressourcen- und Ergebnisverantwortung agieren und über Zielvorgaben und Kontrakte koordiniert werden. Ein laufendes Controlling von Leistungen und Kosten soll für Transparenz beim Mitteleinsatz sorgen und Vergleiche zwischen verschiedenen Leistungsanbietern ermöglichen. Diese wiederum werden über das Konkurrenzprinzip zu beständigen Leistungsverbesserungen veranlasst.

Zielvereinbarungen, Budgetierung und ein adäquates Berichtswesen sind Grundvoraussetzungen Neuer Steuerung. Ihre volle, leistungssteigernde Wirkung entfaltet sie dem Modell zufolge erst mit der Implementation von Wettbewerbsstrukturen. Im Bereich Sozialer Dienstleistungen soll die Initiierung von Quasi-Märkten bisherige korporatistische Verbände, die stark durch informelle Absprachen und eine geschlossene Anbieter-situation bestimmt waren, ablösen und die Konkurrenz für neue, insbesondere auch privat-gewerbliche Träger öffnen. Die Einführung von Gutschein-Systemen kann darüber hinaus die Chance bieten, die Wahlmöglichkeiten der Nutzer/innen gegenüber den Anbietern zu erweitern.

Mit dem Prinzip der Ergebnisdefinition greift die Neue Steuerung in den Bereich der inhaltlichen Leistungsgestaltung ein, der bislang weitgehend der professionellen Selbststeuerung überlassen blieb. Daraus ergeben sich neue Fragen und Spannungsfelder, in deren Zentrum die Fachkräfte stehen. Dies soll im Folgenden betrachtet werden.

2.4. Ergebnissteuerung zwischen Management und Fachlichkeit

In Folge Neuer Steuerung verlagert sich die Frage der Ergebnissicherung, die zuvor weitgehend in der Verantwortung der Professionellen lag und von ihnen in Koproduktion mit den Adressaten bearbeitet wurde, stärker auf den betrieblich-organisatorischen Erbringungsrahmen. Die Anbieter stehen als Kontraktpartner der öffentlichen Instanzen in der Pflicht, im Gegenzug für ihre Finanzierung den Nachweis bestimmter Leistungen und Ergebnisse zu erbringen. In Konkurrenz zu anderen Anbietern wächst für sie zudem die Anforderung, die Leistungen kostengünstig zu produzieren. Ergebnissicherung wird zur Managementaufgabe.

Zweckrationale Verfahrens- und Kontrollformen zur Ergebnissicherung erhalten daher innerhalb der Anbieterorganisationen ein neues Gewicht. Gegenüber der Ebene der personenbezogenen Interaktion und dem unmittelbaren Dienstleistungsgeschehen, welches in seinem konkreten Verlauf prinzipiell durch Ungewissheit und Ergebnisoffenheit gekennzeichnet ist, rückt der organisatorische Dienstleistungszusammenhang als Steuerungsebene in den Vordergrund (vgl. Kap. 2.1.6.). Erwartungen an Leistungseffektivität und -effizienz richten sich jetzt in erster Linie auf die Organisationsentwicklung des Angebotes und das funktionale Management der Leistungsabläufe und werden weniger über die Professionalität der einzelnen Fachkräfte und ihrer Praxis definiert (vgl. z.B. Bauer 2001, S.100ff; Thole/Cloos 2000).

Durch die Implementation einer zielorientierten Produktions- und Managementlogik ändert sich die Aufgabenstellung der Fachkräfte nicht nur dem Inhalt nach, indem nun bestimmte von außen gesetzte Ergebnis- und Kostenvorgaben mit zu berücksichtigen sind, sondern auch dem Verfahren nach, indem Leistungssegmente und -abläufe unter dem Gesichtspunkt der Zweckrationalität neu strukturiert werden. Im Folgenden sollen Einschätzungen zu diesen beiden Aspekten, d.h. zur Ausrichtung Sozialer Dienstleistungen unter den Bedingungen Neuer Steuerung und zu den daraus resultierenden Veränderungen im Aufgabenzuschnitt der Fachkräfte, knapp skizziert werden.

2.4.1. Output- und Effizienzorientierung Neuer Steuerung

Soziale Dienstleistungen beruhen, wie in Kapitel 2.1. dargestellt, auf einer Mischung von instrumentellen und kommunikativ-sozialen Elementen. Eine zentrale Schwierigkeit der ergebnisorientierten Steuerung dieser Leistungen liegt darin, dass ihre Wirksamkeit sich in der Regel einer einfachen Vorgabe und quantitativen Messung entzieht. Das Wirkungsverhältnis zwischen Maßnahmen (output) einerseits und den angestrebten

Zielen auf der individuellen Ebene (impact) und auf der gesellschaftlichen Makroebene (outcome) andererseits ist unsicher und aufgrund des interaktiven Charakters der Leistungserbringung nicht eindeutig programmierbar. Die erwünschte Wirkung setzt im Regelfall „einen gewissen Überschuss an nicht-instrumentellen Elementen des Outputs voraus“ (Nullmeier 2005, S.433).

Die Frage, welche Wirkungen bestimmte Leistungen erzielen, bedarf daher oft eingehender Evaluationen, um diesbezügliche Zusammenhangsannahmen, Unschärfen, Neben- und unbeabsichtigte Effekte zu analysieren. Zudem entsteht in den Arbeitsbeziehungen zwischen Fachkräften und Adressaten Erfahrungswissen über Leistungsbedarfe und die Qualität der Leistungen, das für die Planung und Steuerung des Angebots erschlossen werden muss (vgl. MASQT 2000, S.204; auch Gross 1983, S.124ff). Ergebnissteuerung kann sich somit nicht allein auf Output-Größen beschränken, sondern braucht zur Wirkungskontrolle und Qualitätssicherung der Leistungen weitere Elemente. Dazu zählen fachliche Reflexion, Selbst- und Fremdevaluation, Nachbefragungen von Adressat/innen und unabhängige Beschwerdestellen sowie eine strategische Berichterstattung bzw. ein „Performance Measurement“, das auf der Wirkungsebene (outcome) angesiedelt ist (vgl. Nullmeier 2005).

Ansatz wie Umsetzung Neuer Steuerung stehen dagegen in der Kritik, sich zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung überwiegend auf leicht messbare Outputgrößen zu konzentrieren und demgegenüber qualitätsbezogene und verbraucherorientierte regulative Politiken zu vernachlässigen.²² So kommt die alleinige oder vorrangige Ausrichtung der Steuerung an Outputgrößen wie z.B. der Anzahl und Dauer bestimmter Verrichtungs- oder Beratungseinheiten vor allem fiskalischen Zielen entgegen, indem sie Kostenzuordnungen ermöglicht, während die Frage der Wirksamkeit der Leistungen im Hintergrund bleibt:

²² Vgl. stellvertretend für zahlreiche Einzelbeiträge die zusammenfassende Feststellung bei Jann (2005, S.81). Eckhard Hansen spricht daher im Vergleich zu England auch von einer „Unterregulierung“ des Dienstleistungssektors in der deutschen Sozialpolitik und „von einem ziellos moderierenden (...) Staat, der vor allem dann seine Steuerungsfunktion aktiviert, wenn der Tritt auf die Kostenbremse es verlangt“ (Hansen 2003, S.409 und 411). Zudem ist zu bedenken, dass auch qualitätsbezogene Initiativen wie das Qualitätsmanagement (vgl. dazu z.B. Bandemer 2005a) sich in erster Linie auf den betrieblich-organisatorischen Erbringungsrahmen und weniger auf den interaktiven Leistungsprozess selbst beziehen. Rudolph Bauer (2001, S.102ff) kritisiert diesbezüglich eine „Überdehnung“ des instrumentellen Qualitätsbegriffs im vorherrschenden Qualitätsdiskurs, vgl. dazu auch Beckmann u.a. (2007).

„Der ‚stumme Zwang‘ einer ausschließlich fiskalischen Erfolgsbeurteilung, die sich im Schlepptau der Verwaltungsreform auf möglicherweise präzise, aber qualitativ nichtssagende Kennziffern stützen kann, leistet einer weniger klienten- als ‚ressourcenorientierten‘ Hilfeleistung Vorschub.“ (MASQT 2000, S.102)

Frank Nullmeier konstatiert entsprechend, dass es zu falschen Kostenzurechnungen kommt, wenn etwa kommunikative Leistungen, die zwar effektiv, in ihrer Wirksamkeit jedoch schwer zu definieren und zu operationalisieren sind, durch die Leistungs- und Kostenrechnung nicht erfasst werden und in der Folge „als kostenlos erbracht gelten“ bzw. als zu teuer eingespart werden: „Effizienz und Effektivität geraten in direkten Gegensatz.“ (Nullmeier 2005, S.433)

2.4.2. Neue Steuerung als Instrument einer einnahmeorientierten Sozialpolitik

Für die öffentlichen Kostenträger liegt grundsätzlich die Versuchung nahe, Unwägbarkeiten hinsichtlich der Wirksamkeit bestimmter Leistungen durch Kurzschlüsse zu überbrücken und sich ersatzweise ganz auf den zielunabhängigen Erfolgsmaßstab der Effizienz zu verlegen (vgl. auch Kap. 2.2.2. und 2.3.2.):

„Generell dürfte folgende Tendenz bestehen: Je stärker Outcome-Ziele und Outputs auseinander klaffen und je uneindeutiger wird, ob eine Outputsteigerung den Outcome-Zielen dient, desto eher besteht die Gefahr, dass effektivitätsorientierte Reformen zu Gunsten rein effizienzorientierter Veränderungen zurückgestellt werden.“ (Nullmeier 2005, S.433)

Neue Steuerung wird vor diesem Hintergrund auch als Vehikel eines grundlegenden sozialpolitischen Strategiewechsels betrachtet, der die Umstellung von einer bedarfsorientierten Leistungspolitik zu einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik beinhaltet und mit dem eine Verschiebung bzw. Verkehrung bisheriger Prinzipien in der Erbringung Sozialer Dienstleistungen einhergeht:

- An die Stelle der Wohlfahrt der Adressaten tritt als primäres Ziel die finanzielle Stabilisierung der Sozialen Sicherungssysteme (vgl. Rüb 2004).
- Gegenüber dem individuellen Rechtsanspruch auf Hilfeleistung gewinnen, im Namen des Gemeinwohls, die Anrufung zur Eigenverantwortung und die soziale Verpflichtung der Adressaten auf ein systemverträgliches Verhalten an Dominanz (vgl. auch Lessenich 2003a).
- Bedarfsfeststellung und Leistungsgestaltung sind nicht mehr vorrangig Gegenstand einer prinzipiell ergebnisoffenen Aushandlung zwischen Fachkraft und Adressaten, sondern richten sich stärker an zuvor gefertigten Ergebnis- und Fallkategorien aus, nach denen Leistungen zugemessen und gegebenenfalls auch unter Androhung von

Sanktionen aufoktroiert werden können (vgl. z.B. Trube/Wohlfahrt 2003; Bartelheimer u.a. 2003).

- Der Umgang mit Ungewissheit, der für die kommunikative Verständigung über Ziele und Methoden des Leistungsprozesses kennzeichnend ist (vgl. Kap. 2.1.2), wird abgelöst durch eine Orientierung an quantifizierbaren Effektivitäts- und Effizienzparametern und „scheint sich im Zuge der ‚Ökonomisierung‘ in eine neue ‚Lust auf Gewissheiten‘ zu wandeln“ (Thole/Cloos 2000, S.562).

Der Druck zur ‚Ökonomisierung‘, d.h. in diesem Kontext zur Überformung adressatenbezogener Orientierungen durch wirtschaftliche Kalküle und Ziele, überträgt sich dadurch auf die Leistungsanbieter, dass Leistungskontrakte und Preiskonkurrenz eine entsprechende Reorganisation ihrer Strukturen und Abläufe erfordern. Zur Realisierung von Kostenvorteilen kommen für die Anbieter, neben einer Verschlechterung der tariflichen und rechtlichen Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, insbesondere betriebliche Rationalisierungsstrategien in Betracht, die auf eine Erhöhung der Fallzahlen und eine Verkürzung der Fallbearbeitung zielen, indem sie die Leistungsabläufe stringenter auf die abrechnungsfähigen Ergebnisse hin strukturieren und konzentrieren.

Die Arbeit der Fachkräfte wird infolgedessen nicht nur enger auf bestimmte vordefinierte Ergebniskategorien hin kanalisiert, sondern auch in den Schrittfolgen und Methoden der Fallbearbeitung stärker reglementiert.²³ An die Stelle von einzelfallbezogener Expertise und professioneller Entscheidungsfreiheit treten regelbasierte Arbeitsroutinen entsprechend den „Vorstellungen des Managements darüber, ‚was funktioniert‘“ (White 2003, S.432). Merkmale eines solchen Entwicklungstrends und ihre Bedeutung für die Aufgabenstellung der Fachkräfte sollen im folgenden Abschnitt verdeutlicht werden.

2.4.3. Preisorientierte Leistungsgestaltung durch ‚Client-Processing‘

Preisorientierte Leistungsgestaltung erfordert eine systematische Durchdringung und Regulierung der Leistungsprozesse, um Kostenfaktoren zu minimieren und Erlöspotentiale zu maximieren. Zu diesem Zweck bieten sich Verfahren an, die Personen und ihre

²³ Zur Unterscheidung von einerseits „ideological control“, die sich auf Ziel und Verwendungszweck der Arbeit(sprodukte) bezieht, und andererseits „technical control“, die sich auf Mittel und Verfahren des Arbeitsprozesses bezieht, vgl. Harris (2003, S.62ff). John Harris argumentiert, dass der sogenannte „managerialism“, der sich in England mit der Einführung des New Public Management seit Ende der siebziger Jahre etablierte, die Sozialarbeit als Profession dort grundlegend verändert hat, indem ihre Ziele verengt und ihre Arbeitsweisen der Anordnung und Kontrolle eines betriebswirtschaftlich ausgerichteten Managements unterstellt wurden: „The establishing of the social work business (...) resulted not only in the tightening of ideological control (...) but in the imposition of technical control over soivial work.“ (Harris 2003, S.63f)

Lebenszusammenhänge ziel- und handlungsorientiert in Fälle und Vorgänge transformieren und die sich insofern treffend als „Client-Processing“²⁴ bezeichnen lassen, als sie bestimmte Bearbeitungs- oder Behandlungslinien für zuvor definierte Bedarfs- bzw. Risikogruppen etablieren: Aufgrund der Einstufung in eine Bedarfskategorie, die eingangs durch Assessment, Profiling oder Diagnose erfolgt, werden die Adressaten einem Behandlungsverfahren zugewiesen, dem eine spezifische Palette und Folge an Leistungen zugeordnet ist, die wiederum mit Mengen- und Kostenangaben unterlegt sind.

Ein Beispiel für einen solchen Ansatz der Adressatensegmentierung und -steuerung sind etwa die sogenannten Handlungsprogramme der Bundesagentur für Arbeit [BA], die in Folge der Hartz-Reformen zur Optimierung der Vermittlungsprozesse eingeführt wurden und eine Differenzierung der Arbeitssuchenden nach vier Segmenten – Marktkunde, Beratungskunde-Aktivieren, Beratungskunde-Fördern, Betreuungskunde – mit unterschiedlichem Leistungsspektrum vorsehen (vgl. z.B. Hielscher 2006).

Ein anderes Beispiel, bei dem die Fallgruppen sehr viel differenzierter ausfallen und zugleich Abrechnungseinheiten gegenüber dem Kostenträger darstellen, ist die 2003 erfolgte Umstellung der Krankenhausvergütung auf das DRG-System (Diagnosis Related Groups). Nach diesem System wird für die Behandlung einer bestimmten Erkrankung unabhängig von den individuellen Aufwendungen ein Festpreis gezahlt. Infolgedessen sind in den Krankenhäusern „die DRG-Leistungskennziffern, wie durchschnittliche Verweildauer oder DRG-Fallzahl, zu zentralen Kennziffern der Unternehmensteuerung avanciert“ (Marrs 2007, S.503).

Jede Stufe im ‚Client-Processing‘, also erstens die Kategorisierung der Adressaten, zweitens Art, Menge und Abfolge der den Kategorien zugeordneten Leistungen sowie drittens die Kosten der einzelnen Leistungseinheiten, bietet Ansatzpunkte für Analysen und Rationalisierungsstrategien unter dem Gesichtspunkt von Aufwand und Ertrag. So kann ein Anbieter seine Erlössituation dadurch zu verbessern suchen, dass er sogenannte ‚schlechte Risiken‘, d.h. Fälle mit einem voraussichtlich negativen Verhältnis von

²⁴ Den Begriff übernehme ich von Michael Lipsky, der die Transformation von Personen in Klienten bei öffentlichen Dienstleistungen wie folgt beschreibt: „People come to street-level bureaucracies as unique individuals with different life experiences, personalities, and current circumstances. In their encounters with bureaucracies they are transformed into clients, identifiably located in a very small number of categories, treated as if, and treating themselves as if, they fit standardized definitions of units consigned to specific bureaucratic slots. The processing of *people* into *clients*, assigning them to categories for treatment by bureaucrats, and treating them in terms of those categories, is a social process. Client characteristics do not exist outside of the process that gives rise to them. An important part of this process is the way people learn to treat themselves as if they were categorial entities.“ (Lipsky 1980, S.59; Hervorhebung im Original)

Aufwand und Ertrag, frühzeitig identifiziert und seine Leistungen vor allem auf solche Adressatengruppen konzentriert, die ein positives Abrechnungsverhältnis erwarten lassen (sog. Creaming).²⁵ Andere Möglichkeiten zur Sicherung und Optimierung der Erlöse bestehen darin, Leistungsabläufe neu zu strukturieren und zu straffen, Teilprozesse an günstigere Anbieter auszulagern oder so zu zerlegen, dass sie weniger qualifiziertem und geringer entlohntem Personal übertragen werden können.

2.4.4. Die Positionierung der Fachkräfte im Mikromanagement der Bedarfe

In Bereichen Sozialer Dienstleistungen wie den Pflege- und Gesundheitsleistungen oder der Sozialen Arbeit ist aufgrund der genannten Rationalisierungsstrategien auch von einer Taylorisierung oder Industrialisierung der Arbeitsprozesse unter den Bedingungen Neuer Steuerung die Rede.²⁶ Für die beschäftigten Fachkräfte habe sie zur Folge, dass sie ihre Qualifikation nur noch begrenzt einsetzen können (Dequalifikation) oder auf geringerem Qualifikations- bzw. Anlernniveau (Dezertifizierung) tätig sind.²⁷ Fachliche Ermessensspielräume – ein zentrales Kennzeichen professioneller Tätigkeit – nehmen demnach durch die Verengung des Tätigkeits- und Aufgabenbereiches ab, während sich die Kontrolle über den Arbeitsprozess mehr zu den Leitungskräften bzw. zum Management hin verlagert.

Voraussetzung für die Spezifizierung und Neuzusammensetzung vormals komplexer Tätigkeiten ist die Generierung und Auswertung entsprechend detaillierter fachlicher und ökonomischer Daten. In der Aufgabenstellung der Fachkräfte wächst daher die Anforderung, ihre Leistungen umfassend zu dokumentieren, was auch als Bürokratisierung der Arbeit durch den zunehmenden Anteil von Dokumentations- und Verwaltungsauf-

²⁵ So hat für die Bundesagentur für Arbeit unter Rentabilitäts Gesichtspunkten die Konzentration auf die mittleren Segmente der Beratungskunden Priorität, während die Betreuungskunden faktisch zu Nicht-Betreuungskunden werden, da der Aufwand im Verhältnis zum Vermittlungsziel für sie zu hoch erscheint, vgl. Hielscher (2006, S.122). Zu Verfahren der ökonomischen Steuerung von Patienten und Indikationen im Krankenhaus vgl. z.B. Simon (2001).

²⁶ Dabei sind ‚restringierende‘ und ‚ermächtigende‘ Formen der Formalisierung zu unterscheiden. Während Taylorisierung eine Standardisierung im Sinne programmierbarer Verfahrensschritte meint, stellen ‚ermächtigende‘ Prozeduren eine Routinisierung im Sinne der Konservierung bewährter professioneller Problemlösungen dar, vgl. Beckmann u.a. (2007, S.279).

²⁷ Thesen zur Taylorisierung und zur Polarisierung von ausführenden und leitenden Funktionen sind meines Wissens in Deutschland zuerst für die Pflege in den neunziger Jahren (Stichwort ‚Pflege im Minuten-takt‘) konstatiert und untersucht worden, vgl. z.B. Schmidt/Thiele (1998). Zu Formen der Ökonomisierung im stationären Bereich vgl. Marrs (2007). Entsprechende Einschätzungen für die Soziale Arbeit stützen sich demgegenüber stark auf Entwicklungen und Studien in den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Australien (vgl. Schaarschuch 2000) oder verwiesen auf entsprechende Tendenzen in der Pflege (vgl. z.B. Krölls 2000, S.69); zu neueren deutschen empirischen Studien vgl. aber auch die Literaturverweise bei Schnurr (2005). Zur These der Taylorisierung Sozialer Dienstleistungen vgl. auch Beckmann u.a. (2007); Bauer (2001, S.108); Friese (2000); Ittermann/Scharfenorth (1998); Meifort (1998).

gaben an der Gesamtarbeitszeit beschrieben wird. Zur Verarbeitung der erzeugten Daten stellen EDV-Systeme die notwendige technische Grundlage. In Form von vernetzten Datenbanken oder Expertensystemen können sie dazu dienen, die Bearbeitungsweise von Fällen vorzustrukturieren und zugleich mit kostenrelevanten Kennzahlen wie Budgetgrößen oder Verweildauer zu unterlegen.

Ein Beispiel für eine solch durchgreifende Routinisierung und Kontrolle von Arbeitsabläufen auf der Grundlage von EDV ist der Einsatz von Expertensystemen in der Sozialen Arbeit in Großbritannien (vgl. insbesondere Harris 2003, S.56ff):

Bearbeitungsweisen wie etwa Einstufungskriterien und zulässige Leistungsoptionen sowie die Schrittfolge der Bearbeitung sind hier im Einzelnen durch die EDV vorgegeben und insofern nicht hintergebar, als erst das vollständige Ausfüllen einer Eingabemaske (z.B. zum Hilfeplan) den Zugang zur nächsten Bearbeitungsstufe (z.B. zur Liste der verfügbaren Hilfeleistungen) eröffnet. Kosten- und Budgetinformationen zu den optionalen Leistungspaketen werden als Grundlage für kostenbewusstes Handeln stets am Bildschirm mit angezeigt.

Die laufende Dokumentation sämtlicher Aktivitäten der Fachkräfte (wie Telefonate, Briefe, Assessments, Zuweisungen, Vereinbarungen etc.) ermöglicht eine jederzeitige Kontrolle von Tätigkeitsprofil und Arbeitstempo per Datenabfrage durch das Management. Dabei verschiebt sich der Fokus der Überprüfung und Reflexion tendenziell von qualitativen Fragen der Fallbearbeitung und Interaktion stärker auf quantitative Output-Daten wie etwa den Zeitbedarf und die Anzahl der Aktivitäten pro Fall, die Zahl der noch nicht bearbeiteten und der abgeschlossenen Fälle sowie die Inanspruchnahme des Budgets. Als eine Folge davon wächst der Druck zur Produktivität im Sinne von „moving work through“, d.h. die Orientierung darauf, Fälle möglichst schnell abzuschließen.

Die geschilderten Formen der Reorganisation von Dienstleistungsprozessen verändern Arbeitssituation und Aufgabenstellung der Fachkräfte: Ziele und Verfahrensweisen der Arbeit werden stärker spezifiziert und enger kontrolliert, Arbeitsdichte und Arbeitstempo nehmen zu. Die Fachkräfte selbst sollen zu Managern ihrer Arbeitsorganisation werden, insofern als sie diese auch betriebswirtschaftlich verantworten und unter dem Gesichtspunkt der Effizienz optimieren.²⁸ Eine weitgehend offene Frage ist dabei, ob und

²⁸ Vgl. neben Beiträgen zum „managerialism“ in der Sozialen Arbeit etwa auch Marrs (2007) zu entsprechenden Zielsetzungen in der Reorganisation der stationären Krankenpflege, die in dem folgenden Zitat aus einem Experteninterview benannt werden: „Die [zuständige Pflegekraft] muss pflegerische Vorgaben

wie sich die Fachkräfte die neuen Anforderungen zu eigen machen und sie in ihr Selbstverständnis und ihre Praxis integrieren:

- Geraten sie in einen systematischen Konflikt zwischen professionellem Berufsethos und zunehmender Ökonomisierung (vgl. z.B. Marrs 2007; Hielscher 2006; Hansen 2005, S.123) oder vertreten sie ein neues Verständnis von professionellem Handeln?²⁹
- Findet eine Deprofessionalisierung und Technokratisierung Sozialer Dienstleistungen statt mit der Folge, dass diejenigen, die sie ausüben, Handwerkern vergleichbar werden, die vorgegebene Programme exekutieren (vgl. z.B. Depner/Trube 2001, S.232)? Oder sind die Fachkräfte in der Lage, Veränderungen in der Steuerung der Organisationen so weit aufzufangen, dass ihr tägliches Handeln nur geringfügig davon beeinträchtigt wird?³⁰
- Inwiefern bleiben Ermessensspielräume bestehen und machen Selbstverständnis und Herangehensweise der Fachkräfte weiterhin einen Unterschied aus für Charakter und Wirkung der Dienstleistungen?

2.4.5. Zusammenfassung

Bei der Steuerung Sozialer Dienstleistungen handelt es sich um eine komplexe Materie, da das Wirkungsverhältnis zwischen Maßnahmen (output) einerseits und den angestrebten Zielen auf der individuellen Ebene (impact) und auf der gesellschaftlichen Makroebene (outcome) andererseits unsicher und aufgrund des interaktiven Charakters der Leistungserbringung nicht eindeutig programmierbar ist.

Die Neue Steuerung steht demgegenüber in der Kritik, den Schwerpunkt auf leicht messbare Outputgrößen zu legen und das Ziel der Haushaltskonsolidierung prioritär zu

machen, Kontrolle, Überwachung, organisieren, managen. Und dazu gehört auch, nicht ein Röntgen anmelden, sondern Röntgen anmelden und sagen: Wann geht's? Und wenn der andere rumzickt, sofort sagen: Sie vergeuden meine Arbeitszeit, das Röntgen muss raus, wir haben mittlere Verweildauer der DRG. Sie muss zur Managerin werden, zur Organisatorin des Ganzen.“ (Marrs 2007, S.505)

²⁹ Vgl. etwa die Diskussion um evidenzbasierte Verfahren in Medizin und Sozialer Arbeit oder auch Einschätzungen wie die folgende von Werner Thole und Peter Cloos in Hinblick auf die Soziale Arbeit: „PraktikerInnen begrüßen die betriebswirtschaftlichen Steuerungs- und Qualitätsdiktionen auch deswegen, weil in die von außen angeregte ‚Modernisierungswelle‘ stillschweigend die Professionalisierungshoffnung in ‚entsubjektivierter‘ Form implantiert ist – ‚entsubjektiviert‘ insofern, als jetzt nicht mehr die einzelnen PraktikerInnen aufgerufen sind, ihr Handlungskonzept fachlich zu professionalisieren, sondern endlich die immer schon als handlungsblockierend erlebten verbürokratisierten Strukturen der öffentlichen Verwaltungen und der freien Träger als die eigentlichen ‚Modernisierungsverhinderer‘ ins Visier der Veränderung geraten.“ (Thole/Cloos 2000, S.563)

³⁰ So etwa Ian Kirkpatrick in einem Vortrag zum New Managerialism in der Sozialen Arbeit in England, gehalten auf der Internationalen Bielefelder Fachtagung zum Thema „New Professionalism in Social Work“ im Oktober 2004.

setzen. Kosten- und Effizienz Aspekte werden dadurch zu maßgeblichen Orientierungsmarkern, während Kriterien der Rechtmäßigkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit der Leistungen in den Hintergrund treten.

Durch Leistungskontrakte und preisorientierten Wettbewerb geraten die Anbieter Sozialer Dienstleistungen unter Druck, ihre betrieblichen Abläufe stringenter auf die abrechnungsfähigen Ergebnisse hin zu strukturieren und die Leistungen unter dem Gesichtspunkt von Aufwand und Ertrag zu rationalisieren oder auch, wie etwa beim Creaming, zu rationieren. Die Frage der Ergebnissicherung verlagert sich aus der bisherigen Verantwortung der Professionellen in die vorrangige Zuständigkeit des Managements.

An die Stelle einzelfallbezogener Expertise treten regelbasierte Arbeitsroutinen im Rahmen eines systematischen ‚Client Processing‘. Grundlage für die Zerlegung und Reorganisation der Tätigkeiten ist die informationelle Durchdringung der Leistungsabläufe. EDV-Systeme ermöglichen die Erzeugung und laufende Verarbeitung großer Datenmengen. In Form von vernetzten Datenbanken oder Expertensystemen können sie dazu dienen, die Bearbeitungsweise von Fällen vorzustrukturieren und mit kostenrelevanten Kennzahlen zu verknüpfen.

Durch die Implementation einer zielorientierten Produktions- und Managementlogik verändern sich Arbeitssituation und Aufgabenstellung der Fachkräfte – eine Entwicklung, die auch als Taylorisierung oder Industrialisierung Sozialer Dienstleistungen beschrieben wird: Ziele und Verfahrensweisen der Arbeit werden stärker spezifiziert und enger kontrolliert, Arbeitsdichte, Arbeitstempo und Dokumentationspflichten nehmen zu, fachliche Ermessensspielräume nehmen ab. Zugleich sollen die Fachkräfte auch selbst Managementqualitäten entwickeln, indem sie kostenbewusst agieren und ihre Arbeit unter dem Gesichtspunkt der Effizienz optimieren.

Als offene Frage stellt sich, ob und wie sich die Fachkräfte die neuen Anforderungen zu eigen machen und sie in ihr Selbstverständnis und ihre Praxis integrieren: Geraten sie in Konflikt oder entwickeln sie eine neue Professionalität? Inwiefern bleiben ihnen weiter Handlungsspielräume, die Charakter und Wirkung der Dienstleistungen beeinflussen? Diese Frage ist nicht nur für die Fachdisziplinen und Interessenvertretungen der entsprechenden Berufsgruppen von Belang, sondern auch für die sozialpolitische Steuerung. Denn Qualität und Effekte der Leistungen sind, wie in Kapitel 2.2.2. ausgeführt, letztlich nicht ablösbar von den beteiligten Personen. Die professionellen Akteure sind

insofern als politisch Handelnde zu verstehen (vgl. auch Langer 2007, S.227ff). Mit Michael Lipsky lässt sich pointiert formulieren:

„I argue that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers. I point out that policy conflict is not only expressed as the contention of interest groups but is also located in the struggles between individual workers and citizens who challenge or submit to client-processing.“ (Lipsky 1980, S.XII)

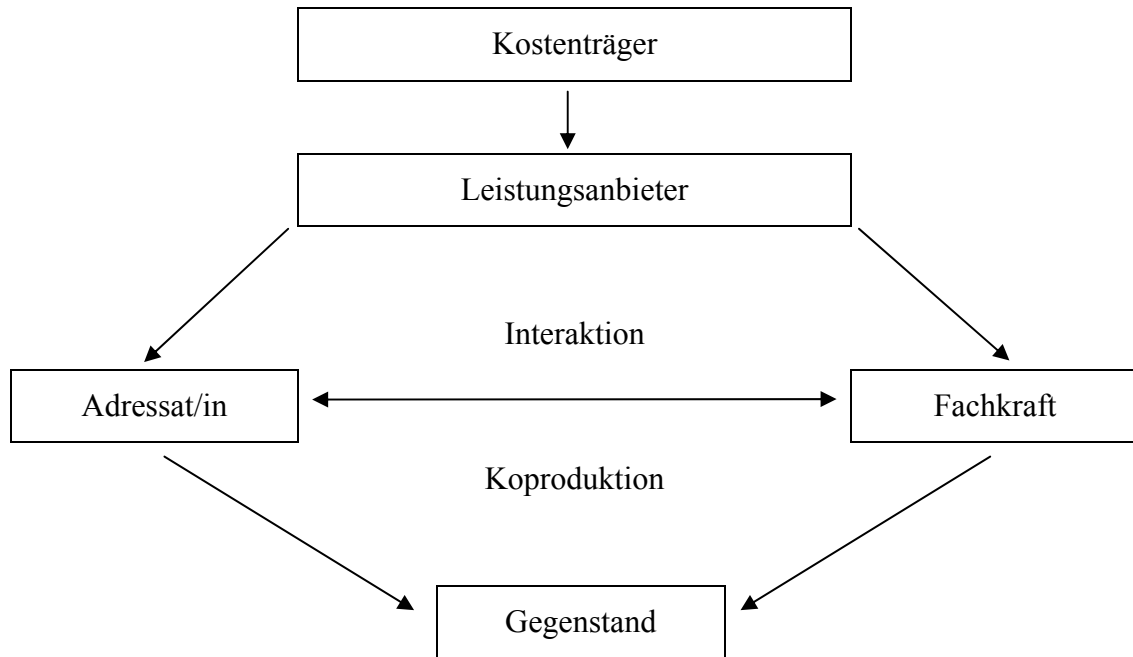
2.5. Resümee

Gegenstand dieses Kapitels war es, Charakteristika Sozialer Dienstleistungen und Grundbedingungen ihrer Steuerung darzulegen. Es sollte deutlich werden, welche Spannungsfelder sich durch die Implementation Neuer Steuerung ergeben und inwiefern die Fachkräfte darin als vermittelnde Instanz eine entscheidende Stellung einnehmen.

Soziale Dienstleistungen stellen eine wichtige, im Laufe der letzten Jahrzehnte zunehmende staatliche Interventionsform dar. Im Rahmen der aktuellen Aktivierungspolitik sind sie von zentraler Bedeutung, indem sie sich auf die Handlungsfähigkeit der Adressaten durch Vermittlung oder Wiederherstellung von Kompetenzen richten.

Ihre Steuerung ist aufgrund ihres interaktiven Charakters nicht linear programmierbar. Zwischen politische Steuerungsintentionen und Adressaten schieben sich zwei weitere Handlungsebenen, deren Akteure die Steuerungsvorgaben jeweils in ihrer eigenen Logik übersetzen: Die öffentlichen oder privaten Träger, die die Dienstleistungen anbieten und dafür durch staatliche Zuwendungen oder Versicherungsleistungen finanziert werden, und die professionellen Fachkräfte, die die Dienstleistungen in Kooperation mit den Adressaten erbringen.

Die staatliche Steuerung kann direkten Einfluss auf die Träger nehmen, indem sie deren Finanzierung und Ausstattung reguliert. Steuerung im Bereich Sozialer Dienstleistungen beinhaltet daher immer Trägerpolitik. Auf die Tätigkeit der Fachkräfte hat die Steuerung dagegen nur indirekten Einfluss: über die Regulierung der Arbeitsbedingungen in den Trägern und durch Professionalisierungsmaßnahmen. In einem allgemeinen Modell lässt sich die Erbringung Sozialer Dienstleistungen wie folgt darstellen:



Übersicht 2: Allgemeines Modell Sozialer Dienstleistungen (nach Baethge-Kinsky u.a. 2007a, S.11)

Der Ansatz der Neuen Steuerung gibt der organisationalen Steuerungsebene bei der Produktion von Dienstleistungen im Vergleich zu vorher ein stärkeres Gewicht, indem sie die Träger im Gegenzug für ihre Finanzierung auf den Nachweis bestimmter Ergebnisse verpflichtet. Die Rahmung, in der Professionelle und Adressaten miteinander agieren, wird dadurch tendenziell enger. Das gilt zum einen für die Ergebnisse, die jetzt in Kontrakten vordefiniert werden, zum anderen aber auch für die Verfahren ihrer Erzeugung. Denn für die Träger ist es rational und im Preisvergleich mit anderen Anbietern oft existentiell, die Leistungsprozesse möglichst effizient auf die abrechnungsfähigen Ergebnisse hin zu strukturieren.

Die zweckrationale Steuerung durch das Organisationsmanagement greift damit in Bereiche der Leistungsgestaltung ein, die zuvor weitgehend im professionellen Ermessen der Fachkräfte lagen und von ihnen situativ in Koproduktion mit den Adressaten entschieden wurden. Es gibt verschiedene Thesen dazu, wie sich die Professionalität der Arbeit durch diese Entwicklungen verändert oder sogar aufhebt. Für die Fachdisziplinen und Interessenvertretungen der entsprechenden Berufsgruppen sind sie von Belang, da sie Autonomie und Renommee der Berufsausübung, Ausbildungs- und Ethikstandards berühren. Für die Steuerung sind Positionierung und Selbstverständnis der Fachkräfte

von Interesse, da sie Charakter und Wirkung der Leistungen beeinflussen und insofern als politisch Handelnde agieren.

In der Steuerungsdebatte bleibt die Ebene der Dienstleistungserbringung im Vergleich zur Politik- und Trägerebene bislang allerdings oft unterbelichtet. Dies gilt auch für das Feld meiner Untersuchung, die Arbeitsförderung im Zweiten Arbeitsmarkt, die Gegenstand des folgenden Kapitels ist.

3. Steuerung im Zweiten Arbeitsmarkt: Eine Einführung

Der Ausbau des Zweiten Arbeitsmarktes zu Beginn der achtziger Jahre ist als Reaktion auf die Zunahme und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit Mitte der siebziger Jahre zu verstehen. Auf die Größenordnung und die institutionelle Ausgestaltung der lokalen Maßnahmenlandschaft hatten die kommunalen Gebietskörperschaften, also die Städte und Kreise, einen gewichtigen Einfluss. Zwar gehört die Arbeitsmarktpolitik nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben, die Kommunen standen jedoch unter besonderem Handlungsdruck, da sie mit den Folgen der Massenarbeitslosigkeit durch steigende Sozialhilfekosten und Auswirkungen in Bereichen wie der Jugendhilfe und der Stadtpolitik massiv konfrontiert waren.¹

Die Arbeitsverwaltung ist ihrerseits für die Umsetzung von Beschäftigungsmaßnahmen auf lokale Kooperationspartner angewiesen. Diese Voraussetzung war örtlich unterschiedlich ausgeprägt. Noch Ende der neunziger Jahre stellte eine Untersuchung zu den regionalen Variationen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsverwaltung fest:

„Von grundlegender Bedeutung für ein hohes Aktivitätsniveau (gemessen in Teilnehmern an aktiven Maßnahmen) ist die Fähigkeit der Arbeitsämter, Mittel zu binden und umzusetzen. Zur Mittelumsetzung bedarf es wiederum einer ausreichenden Zahl professioneller Träger. Diese zunächst trivial anmutende Bedingung ist nach unseren Befunden keineswegs flächendeckend erfüllt.“ (Schmid u.a. 1999, S.553)

Während in manchen ländlichen Regionen fehlende Infrastruktur und Kooperationsblockaden die Durchführung von Maßnahmen verhinderten, etablierten sich in den größeren Städten besondere Organisationsstrukturen für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsförderung mit eigens eingerichteten Ämtern für die Steuerung einerseits und spezialisierten Trägern für die Umsetzung andererseits. Die institutionelle Ausdifferenzierung erschien opportun, um die verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten, die für die lokale Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Kommunen, der Länder, des Bundes und der EU verfügbar bzw. aktivierbar sind, optimal zu nutzen und konzeptionell auf die lokalen Interessen und Bedürfnisse abzustimmen.

Aufgrund der hohen Abhängigkeit von lokalen Akteuren, Arbeitsmärkten und Finanzspielräumen ist die Förderlandschaft im Zweiten Arbeitsmarkt traditionell durch Vielgestaltigkeit und Unübersichtlichkeit gekennzeichnet. Gleiches gilt für den Forschungs-

¹ Es ließ sich insofern auch von einer „Wiederentdeckung“ der Arbeitsbeschaffung als kommunales Aufgabenfeld sprechen, als bis zum Ersten Weltkrieg die Arbeitsbeschaffung im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ als Teil der Armenfürsorge ausschließlich Sache der Städte war. Zur Abgrenzung der komplexen

stand, da es sich in vielen Fällen um projektbezogene Evaluationsstudien oder regionale Erhebungen auf dem ‚grauen‘ Literaturmarkt handelt. Die folgende Darstellung erhebt denn auch diesbezüglich keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Ziel ist es vielmehr, einen Überblick über wesentliche Bedingungen, Ansätze und Entwicklungstendenzen der Steuerung im Zweiten Arbeitsmarkt zu geben, um vor diesem Hintergrund das Hamburger Beispiel (vgl. Kap. 4) und die hier durchgeführte Untersuchung einordnen zu können. Dazu orientiere ich mich in der Darstellung an den verschiedenen Handlungsebenen der Steuerung (vgl. Übersicht 1 in Kap. 2.1.6.): Ich gehe zunächst auf arbeitsmarktpolitische Ziele (Kap. 3.1.) und Steuerungsansätze (Kap. 3.2.) ein, darauf auf die Trägerorganisationen (Kap. 3.3.) und abschließend auf die Professionalisierung (Kap. 3.4.) in diesem Feld. Die Ebene der Adressaten wird dagegen nicht eigens ausgeführt, da sie in dieser Arbeit nicht im Zentrum der Betrachtung stehen und jenseits des unmittelbaren Dienstleistungsgeschehens bislang kaum Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung des Angebotes haben.

3.1. Arbeitsmarktpolitische Ziele

Die Bezeichnung Zweiter Arbeitsmarkt setzte sich in den achtziger Jahren für solche Maßnahmen der öffentlichen Beschäftigungsförderung durch, die die befristete Schaffung von Arbeitsplätzen beinhalten, um durch zusätzliche Beschäftigung den regulären Arbeitsmarkt zu entlasten.² Man spricht daher auch von Instrumenten des Marktersatzes (vgl. z.B. Wagner 2007; Aust/Müller-Schoell 2007). Neben dem Kriterium der Zusätzlichkeit, das besagt, dass die geförderten Arbeiten sonst nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden würden, ist maßgeblich, dass die Tätigkeiten im öffentlichen Interesse liegen, also einem unbegrenzten Personenkreis mittelbar oder unmittelbar dienen (vgl. Hujer/Thomsen 2006, S.331).

Im Allgemeinen bekannt für diese Art der Beschäftigungsförderung sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen [ABM], die seit 1969 durch das Arbeitsförderungsgesetz, das spätere SGB III, geregelt sind. ABM waren bis zu den Hartz-Reformen das am häufigsten eingesetzte Instrument auf dem Zweiten Arbeitsmarkt, das von der Arbeitsverwal-

beschäftigungs- und strukturpolitisch ausgerichteten lokalen Ansätze im Zweiten Arbeitsmarkt gegenüber der Tradition der Armenfürsorge vgl. aber z.B. Trube (1998, S.75ff).

² Mit Maßnahmen der Beschäftigungsförderung bezeichne ich im Weiteren stets solche Instrumente, durch die zusätzliche Arbeitsverhältnisse vor allem im öffentlichen und gemeinnützigen, sogenannten Dritten Sektor geschaffen werden. Nicht gemeint sind also Förderwege wie z.B. Lohnkosten- und Existenzgründungszuschüsse, durch die Arbeitsaufnahmen im regulären Arbeitsmarkt subventioniert werden.

tung finanziert wurde (vgl. IAB 2006, S.2). Daneben stützte sich der Zweite Arbeitsmarkt vor allem auf kommunale Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen der „Hilfe zur Arbeit“ nach § 19 Bundessozialhilfegesetz [BSHG]. Sie wurden im Jahr 2005 durch die neu eingeführten Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II ersetzt, die seither in Form der sogenannten Ein-Euro-Jobs die Förderlandschaft dominieren. Während es lange Zeit als ein Merkmal des Zweiten Arbeitsmarktes galt, dass es sich um sozialversicherungspflichtige und tariflich entlohnte Arbeitsverhältnisse handelt, ist dieses Fördersegment inzwischen als Niedriglohnsektor gestaltet, für den arbeitsrechtliche Standards kaum mehr gelten.³

Maßnahmen der Beschäftigungsförderung lassen sich für verschiedene Zwecke einsetzen und mit dem Zweiten Arbeitsmarkt wurden im Allgemeinen mehrere Zielsetzungen verfolgt. Grundlegend für diesen Ansatz der Arbeitsmarktpolitik ist der Gedanke, anstelle von Arbeitslosigkeit öffentliche Beschäftigung zu finanzieren und dadurch arbeitsmarkt-, struktur- und sozialpolitische Effekte nutzbringend miteinander zu verbinden (vgl. Bäcker 2000, S.369ff).

So haben die Förderinstrumente neben ihrer Funktion zur Entlastung des Arbeitsmarktes eine strukturpolitische Dimension, da sie der Durchführung zusätzlicher Arbeiten dienen, die im öffentlichen Interesse liegen. Für die geförderten Beschäftigten sollen die Maßnahmen eine Brückenfunktion erfüllen, indem sie ihnen durch berufliche Praxis, Qualifizierung und Firmenkontakte den Übergang in den regulären Arbeitsmarkt erleichtern. Eine Integrations- oder auch sozialpolitische Funktion weisen die Beschäftigungsmaßnahmen insofern auf, als sie besonders förderungsbedürftige Zielgruppen berücksichtigen und sie darin unterstützen sollen, die materiellen, sozialen, psychischen und gesundheitlichen Belastungen lang anhaltender Arbeitslosigkeit besser zu bewältigen (vgl. zu den Belastungen durch Langzeitarbeitslosigkeit z.B. Mehlich 2005).⁴

Die Ziele sind nicht alle zugleich mit einer Maßnahme zu erreichen, sondern stehen praktisch in Spannung zueinander (vgl. Hild 1997, S.44ff; Trube 1998, S.141ff). So gehören etwa die Vereinbarkeit von Zielgruppenorientierung und Vermittlungsanspruch

³ Die als Ein-Euro-Jobs bekannten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nach SGB II, die seit 2005 das Feld zahlenmäßig bestimmen, sind rechtlich kein Arbeitsverhältnis, sondern ein Sozialrechtsverhältnis.

⁴ Die Mehrdimensionalität der Ziele ist in der Bewertung der Wirksamkeit von ABM weiterhin aktuell. So differenziert die Evaluation von ABM, die im Rahmen der Wirkungsforschung zur Umsetzung der Hartz-Gesetze durchgeführt wurde, auf Grundlage der gesetzlichen Regelungen fünf Ziele, an denen der Einsatz der Maßnahmen zu messen ist. Diese sind: 1) Marktersatz, 2) Strukturwirksamkeit, 3) Zielgrup-

oder die gleichzeitige Forderung nach Zusätzlichkeit und Arbeitsmarktnähe der ausgeführten Tätigkeiten zu den einschlägigen Dilemmata. Eine Überfrachtung mit divergierenden Zielen sowie inkonsistente, schwer berechenbare und kaum zu beeinflussende Handlungsbedingungen zählen zu den oft identifizierten Schwierigkeiten beim Einsatz von ABM, die ihre Wirksamkeit beeinträchtigten (vgl. neben Hild 1997 z.B. auch Knuth 1996).

3.2. Arbeitsmarktpolitische Steuerungsansätze

In den siebziger und achtziger Jahren hat sich die Beschäftigungsförderung im Zweiten Arbeitsmarkt „im Zuge anhaltender Massenarbeitslosigkeit zum Teil jenseits vom regulären Markt und einem gezielt steuernden Staat expansiv entwickelt“ (Trube 1998, S.2).

Die Arbeitsförderung auf der lokalen Ebene erweist sich wegen der Vielzahl der Akteure mit ihren unterschiedlichen Interessen und Rationalitätsorientierungen oft als ein sperriges Feld für Steuerungsambitionen (vgl. auch Kap. 2.2.3. zur ‚Steuerung zweiter Ordnung‘ bei Sozialen Dienstleistungen).⁵ Die Implementationsforschung zur ABM-Politik in den achtziger und neunziger Jahren hat unter konzeptionellen Zugriffen wie Neo-Korporatismus, Intermediarität oder Netzwerkanalyse aufgezeigt, wie wichtig Verhandlung, politischer Tausch und personale Beziehungen als Steuerungsressource im lokalen Akteursgeflecht sind (vgl. z.B. Hild 1997; Benzler/Heinelt 1991; Huebner u.a. 1990, 1992).

Die Abhängigkeit von einzelnen Entscheidungsträgern und informellen Absprachen wurde jedoch zunehmend wegen der daraus folgenden Intransparenz und „Privatisierung“ der Mittelverwendung kritisiert, wie etwa in dem folgenden Auszug aus einer Evaluationsstudie zur Hamburger Arbeitsmarktpolitik:

peninklusion, 4) Erhalt bzw. Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit und Qualifizierung, 5) Arbeitsmarktintegration, vgl. COMPASS u.a. (2006).

⁵ Die seit Ende der neunziger Jahre forcierte und in Modellprojekten (MoZArT) erprobte Kooperation von Trägern der Sozialhilfe bzw. „Hilfe zur Arbeit“ und den örtlichen Arbeitsämtern hatte u.a. auch den Hintergrund, in der lokalen Arbeitsmarktpolitik die Zahl der Akteure und dadurch bedingte Komplexität der Förderkonditionen zu reduzieren und durch „Hilfen aus einer Hand“ zu ersetzen. Diese Entwicklung, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann, mündete schließlich in der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbspersonen durch das seit 2005 geltende SGB II und der Gründung der Arbeitsgemeinschaften (ARGE) zur Grundsicherung von Arbeitssuchenden gemäß SGB II, vgl. z.B. Wiechmann u.a. (2005); Trube (2006).

„Sie [die Arbeitsmarktpolitik, A.W.] ist privatisiert, weil Art und Umfang ihres Gelingens wie auch die im Rahmen der zugeteilten finanziellen Ressourcen eingesetzten Mittel zur Zielerreichung die Präferenzen des jeweiligen Leitungspersonals widerspiegeln. Sie ist notwendigerweise strukturkonservativ, weil die Promotoren weder frühzeitig Fehlentwicklungen erkennen können noch in der Lage sind, erfolgreich agierende Einheiten systematisch wahrzunehmen.“ (PIW 1995, S.XX)

Seit Beginn der neunziger Jahre gaben Kommunen vermehrt Wirksamkeitsstudien in Auftrag, um Aufschluss darüber zu erhalten, inwieweit sich die erhöhten Ausgaben für ihre Beschäftigungsprogramme als Investition rentieren und politisch rechtfertigen lassen (vgl. u.a. Brülle 1991; Bangel u.a. 1992; Schulze-Böing/Jorendt 1994; Häntsch/Mirbach 1994; Freidinger/Schulze-Böing 1995; Jacobs 1995; PIW 1995; Trube 1995; Böckmann-Schewe/Röhrig 1997; Kempken/Trube 1997; Wilk 1997). Auf allen politischen Ebenen – Kommunen, Länder, Bund und EU – setzte sich in den neunziger Jahren die Auffassung durch, dass eine gezielte Steuerung durch die öffentlichen Kostenträger vonnöten ist, um Effektivität und Effizienz der arbeitsmarktpolitischen Programme zu kontrollieren und zu verbessern. Da Monitoring- und Evaluationsverfahren erst noch zu entwickeln waren, konzentrierten sich viele Maßnahmen auf die Konzeption und Implementation von Ziel-, Indikatoren- und Informationssystemen als Basis von Wirkungsforschung und Ergebnissteuerung.⁶

Steuerungsdiskussion und -praxis in der kommunalen Arbeitsförderung wurden insbesondere durch die Studien von Achim Trube und durch das sogenannte Offenbacher Modell von Matthias Schulze-Böing beeinflusst. Auf diese Ansätze soll hier exemplarisch eingegangen werden, um das Spektrum von Steuerungsvorschlägen anhand von Gemeinsamkeiten und Unterschieden aufzuzeigen. Beide Konzepte wurden parallel zueinander in den neunziger Jahren entwickelt, lassen sich in gewisser Weise aber verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Phasen zuordnen. So beruht Trubes Ansatz auf Annahmen und Zielvorstellungen, die bis etwa Mitte der neunziger Jahre noch recht allgemein die arbeitsmarktpolitische Debatte bestimmten. Das Offenbacher Modell repräsentiert dagegen einen Steuerungsansatz, der sich seit Ende der neunziger Jahre im Rahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik verstärkt durchgesetzt hat (vgl. Kap. 3.2.3.).

Den Konzepten von Trube und Schulze-Böing ist gemeinsam, dass sie die Gleichzeitigkeit mehrerer Zielsetzungen in der örtlichen Arbeitsmarktpolitik abzubilden versuchen,

⁶ Vgl. zur Entwicklung der Wirkungsforschung für Maßnahmen nach dem SGB III insbesondere Beiträge von Christian Brinkmann in den Veröffentlichungen des IAB, zur Zielsteuerung auf Ebene der EU z.B. Auer/Kruppe (1996); Schütz u.a. (1998) und weitere Studien des WZB, zur kommunalen Ebene die weiteren Ausführungen im Text.

indem sie von einem „magischen Zieldreieck“ (Trube 1998, S.131ff) bzw. einem „magischen Viereck“ (Buri/Schulze-Böing 1998, S.127ff) ausgehen. In ihrem Zentrum stehen die drei Dimensionen Arbeitsmarktintegration, Sozialintegration und Fiskalischer Ertrag bzw. Amortisation der Maßnahmen. Daneben können weitere Zieldimensionen treten, wie etwa die Marktnähe bzw. Eigenwirtschaftlichkeit der Maßnahmen im „magischen Viereck“ (vgl. Buri/Schulze-Böing, S.127f). Abgesehen von Variationen im Zielspektrum differieren die Ansätze vor allem erheblich in der Definition und Operationalisierung der Kerndimensionen. Dies soll im Folgenden anhand der wirkungsbezogenen Kategorien Arbeitsmarktintegration und Sozialintegration verdeutlicht werden.

3.2.1. Arbeitsmarkt- und Sozialintegration im Konzept von Achim Trube

Die Arbeiten von Achim Trube stehen für den wissenschaftlich geleiteten Versuch, Effekte von Beschäftigungsmaßnahmen differenziert zu erfassen und dabei neben der staatlichen und fachlichen Perspektive auch diejenige der Adressat/innen mit einzubeziehen (vgl. insbes. Trube 1998, 2000; Trube u.a. 1998; Kempken/Trube 2000; Trube/Luschei 2000, 2001).

In Trubes Konzept bezieht sich die sogenannte Arbeitsmarkt-Bilanz auf die Vermittlung in tariflich geregelte, dauerhafte und nicht subventionierte Beschäftigung als Maximalziel. Daneben werden aber auch Teilerfolge und weitere Ergebniskategorien mit aufgenommen wie etwa Übergänge in subventionierte und befristete Beschäftigung, Umschulung, Rehabilitation oder Rente.

Die sogenannte Sozial-Bilanz soll darüber hinaus „mögliche Belastungen durch Arbeitslosigkeit und potentielle Entlastungen durch Beschäftigungsförderung beschreiben“ (Trube 1998, S.176) und dadurch Aussagen zur Prozess- und Verfahrensqualität der Leistungserstellung ermöglichen. Die Bilanz beruht auf standardisierten Individualbefragungen von Adressat/innen zu ihrer Lebens- und Arbeitssituation vor, während und nach einer Maßnahme. Die gemessenen Items greifen Ergebnisse der differentiellen Arbeitslosenforschung auf und betreffen Aussagen zu materiellen, sozialen, psychischen und gesundheitlichen Be- bzw. Entlastungen sowie zu gesellschaftspolitischen Aspekten. Die Adressat/innen schätzen in der Befragung selbst und nach eigenem Ermessen ein, inwieweit sie Aussagen wie z.B. die folgenden für sich zutreffend finden: ‚Ich mache Pläne für mein Leben‘; ‚Meine Arbeitslosigkeit bereitet mir schlaflose Nächte‘; ‚Ich

fühle mich einsam und allein‘. Aus der Belastungsdifferenz zwischen den Meßzeitpunkten wird auf die Wirksamkeit des Angebots geschlossen.⁷

Trubes Vorschläge basieren auf umfangreichen Evaluationsstudien, die mit Experimental- und Kontrollgruppen, Längsschnittuntersuchungen und unterschiedlichen Erhebungstechniken arbeiten. Aufbauend auf den Forschungserfahrungen wurde Ende der neunziger Jahre die Computersoftware EIKAP als praktische Handreichung zum Qualitätsmanagement und zur Steuerung in der örtlichen Arbeitsmarktpolitik entwickelt (vgl. Kempken/Trube 2000). Der Ansatz hat in der Fachdebatte weitgehende Beachtung und Anerkennung gefunden (vgl. z.B. Schönig 2002, S.16f), sich in der Steuerungspraxis allerdings nicht durchgesetzt.⁸

3.2.2. Arbeitsmarkt- und Sozialintegration im Offenbacher Modell

Der Leiter des Amtes für Arbeitsförderung und -statistik in Offenbach Matthias Schulze-Böing hat sein Steuerungsmodell aus dem Anliegen heraus entwickelt, zwecks praktischer Entscheidungshilfen „einfache und robuste Instrumente für den ‚Laienevaluator‘“ (Schulze-Böing 1994, S.24) zu konstruieren (vgl. u.a. Schulze-Böing 1995, 1999, 2000; Buri/Schulze-Böing 1998).

Das von der Bertelsmann Stiftung initiierte Projekt „BiK – Beschäftigungsförderung in Kommunen“ knüpfte mit seinem Ziel- und Kennzahlensystem eng an das Offenbacher Konzept an (vgl. Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung u.a. 2001, S.22ff). Die Bertelsmann Stiftung hat erheblichen Einfluss auf die Verbreitung und Vernetzung kommunaler Steuerung genommen. Seit Ende der neunziger Jahre förderte sie mehrere Projekte, um durch Erfahrungsaustausch und Vergleichsringe Beispiele von „best practice“ in der lokalen Arbeitsförderung zu identifizieren und bekannt zu machen.⁹ Das

⁷ Die Ergebnisse im Modellprojekt EVA zeigen, dass diese Belastungsdifferenz und damit die Sozialbilanz durchaus negativ ausfallen kann, vgl. Luschei/Trube (2001, S.213ff) und Trube/Luschei (2000, S.30f). In diesem Modellprojekt wird zusätzlich die sogenannte Procedere-Qualität jeweils unabhängig von Adressat/innen und Fachexperten bewertet. Die Procedere-Qualität soll die Kategorien Struktur-, Ergebnis- und Prozessqualität um den Aspekt ergänzen, inwieweit die eingesetzten Verfahrensweisen den fachlichen Standards genügen, und dem Umstand Rechnung tragen, dass die Prozessqualität von der Mitwirkung der Adressat/innen abhängig und daher vom Anbieter nur begrenzt beeinflussbar ist (vgl. Kap. 2.1.4.), während die Qualität der Verfahrenstechnik ihm ganz zugerechnet werden kann, vgl. auch Trube (2001a).

⁸ Das Instrumentarium EIKAP wurde mit Praktikern des Landkreises Wesermarsch, der Landeshauptstadt Saarbrücken und der Regionalen Personalentwicklungsgesellschaft der Stadt Bielefeld (REGE) entwickelt. Mir ist nicht bekannt, dass die Software irgendwo in größerem Maßstab zum Einsatz kam.

⁹ Die Bertelsmann Stiftung kooperierte in ihren Initiativen mit weiteren Partnern wie den kommunalen Spitzenverbänden, der KGST, der Bundesanstalt für Arbeit, der Hans-Böckler-Stiftung, einzelnen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und externen Expert/innen. Aus den Projekten sind mehrere Publikationen hervorgegangen, vgl. Emptner/Frick (1999); Bertelsmann Stiftung (2000); Bertelsmann Stiftung

Modell der Stadt Offenbach kann insofern als beispielhaft gelten für ähnlich gerichtete Steuerungsansätze in der lokalen Arbeitsmarktpolitik.

Im Offenbacher Modell wird das Ziel der Arbeitsmarktintegration ausschließlich durch die Übergangsrate in den regulären Arbeitsmarkt bestimmt. Die Qualität der vermittelten Beschäftigungsverhältnisse wird nicht weiter differenziert, allerdings soll ihre Nachhaltigkeit sechs Monate und zwölf Monate nach Arbeitsaufnahme erhoben werden.¹⁰

Als Maßstab für die Sozialintegration dient die sogenannte Zielgruppenabdeckung bzw. Benachteiligtenquote, d.h. der Anteil von bestimmten Zielgruppen mit Problemen am Arbeitsmarkt an allen Maßnahmenteilnehmern. Die Zielgruppenorientierung soll gewährleisten, dass es infolge der Ergebniskonzentration auf Vermittlungen nicht, wie oft problematisiert, zu Creaming-Effekten kommt.¹¹

Ergänzend dazu und als Instrument „gegen eine reduktive Wahrnehmung von Qualität und Wirkung der eigenen Arbeit“ (Buri/Schulze-Böing 1998, S.134) wurde in Offenbach ein Verfahren zur Messung von Sozialintegration entwickelt, das auf regelmäßigen und standardisierten Beurteilungsbögen beruht (vgl. Buri/Schulze-Böing 1998, S.137ff). Subjekt der Befragung sind in erster Linie die pädagogischen Fachkräfte, die in Absprache mit den Adressat/innen und gegebenenfalls mit Anleitungen und Vorgesetzten eine Reihe von arbeits- und vermittlungsrelevanten Merkmalen anhand einer Notenskala bewerten, wie z.B. Arbeitsquantität und -qualität, Arbeitstugenden, Sprachkenntnisse, Schulden und gesundheitliche Beeinträchtigungen. Soziale Integration wird hier vornehmlich aus dem Blickwinkel Dritter bestimmt, als Feststellung von Integrierbarkeit

u.a. (2001, 2002, 2003); Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung u.a. (2001); Hackenberg (2003). Zum Benchmarking bezüglich der ‚Hilfe zur Arbeit‘ im Rahmen der Sozialhilfe vgl. auch KGST (1997, 2001) sowie Hartmann (2001). Kritisch dazu Spindler (2001).

¹⁰ Dabei besteht die Schwierigkeit, verlässliche Daten zu bekommen, da die Verwaltung nur den Bezug von Transferleistungen registriert, vgl. z.B. Hackenberg (2003, S.69). Dies kann zu dem Fehlschluss verleiten, das Ausscheiden aus dem Leistungsbezug mit der Integration in den Arbeitsmarkt gleichzusetzen. Die gleiche Problematik bestand für die Arbeitsverwaltung im Zusammenhang mit der Einführung der Eingliederungsbilanzen durch das SGB III im Jahr 1998. Dazu und zu weiteren Schwierigkeiten der Erfolgs- und Wirkungsmessung in der Aktiven Arbeitsmarktpolitik wie Fragen der Zurechenbarkeit und der Unterscheidung von Brutto- und Nettoeffekten vgl. die bereits erwähnten Beiträge von Christian Brinkmann in den Veröffentlichungen des IAB.

¹¹ Die Zielgruppenorientierung ist auch das gängige Kriterium für die sozialpolitische Zielsetzung in der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB III, vgl. z.B. Caliendo/Steiner (2005, S.406f). Trube berücksichtigt sie ebenfalls als eine eigenständige Zieldimension zusätzlich zu Arbeitsmarkt-, Sozial- und Fiskal-Bilanz, vgl. Trube/Luschei (2000, 2001) oder zusammenfassend Luschei/Trube (2001). Als Instrument gegen Creamingtendenzen ist sie insofern grobmaschig, als Creaming natürlich auch innerhalb einer definierten Zielgruppe möglich ist, vgl. z.B. PIW (1995, S.XVIII); Brinkmann (1999, S.11); Schütz (2001, S.213, Anm.15); Blaschke/Plath (2000, S.465, Anm.40 und S.475, Anm.47) und Kap. 6.2.

anhand vorgegebener Normen, die die ‚Beschäftigungsfähigkeit‘ der Adressat/innen umschreiben.¹² Zugleich soll die „gemeinsame Auswertung erreichter oder nicht erreichter Ziele (...) auch dazu beitragen, die Klienten zu motivieren und ihre Eigenverantwortlichkeit stärken“ (Buri/Schulze-Böing 1998, S.138).

3.2.3 Arbeitsvermittlung als Zielfokus aktivierender Arbeitsmarktpolitik

Es sollte aufgezeigt werden, dass die beiden hier in Ausschnitten vorgestellten Steuerungsansätze ganz unterschiedliche Konzepte von Arbeitsmarkt- und Sozialintegration verfolgen.

Bei Trube erfasst die Arbeitsmarkt-Bilanz eine breit gefasste und abgestufte Palette von Ergebniskategorien. Die Sozial-Bilanz bezieht sich umfassender auf Lebensqualität und Erfahrungen sozialer Integration durch die Adressat/innen und trägt deren Perspektive insofern Rechnung, als diese die Einschätzungen dazu selbst und unabhängig vornehmen.

Um Selektionseffekte durch Creaming-Anreize zu vermeiden, vertritt Trubes Ansatz zudem eine „gezielte Steigerung der Komplexität“ (Trube 1998, S.164) mittels Differenzierung und Verzeitlichung der Ergebnisvorgaben: Die Zielsetzungen werden über verschiedene Projekte und Module verteilt und gestreckt. Einer solchen Konzeption von Zielkomplexität folgten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre noch viele deutsche Großstädte in ihrer Arbeitsmarktpolitik durch die Förderung entsprechender Maßnahmeketten (vgl. Trube 1998, S.163f).

Mit dem Politikwechsel zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik haben sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre vermehrt Steuerungsansätze durchgesetzt, die, wie hier beispielhaft am Offenbacher Modell gezeigt, auf Direktvermittlungen in den Ersten Arbeitsmarkt fokussiert sind:

„Mit dem Übergang von einer aktiven zu einer ‚aktivierenden‘ Arbeitsmarktpolitik verband sich die Idee, den Bestand an gemeldeter Arbeitslosigkeit vorrangig durch eine schnellere Besetzung offener Stellen aufgrund besserer Vermittlung und erhöhter Konzessionsbereitschaft der Arbeitsuchenden zu erreichen.“ (Wagner 2007, S.321)

¹² ‚Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit‘ ist die erste Zielsäule der seit 1997 bestehenden Europäischen Beschäftigungsstrategie (vgl. Löbber 2002) und eine zentrale Kategorie in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, vgl. Marquardsen (2007) und Kap. 3.2.3. Beschäftigungsfähigkeit beschreibt „die Fähigkeit einer Person, auf der Grundlage ihrer fachlichen und Handlungskompetenzen, Wertschöpfungs- und Leistungsfähigkeit ihre Arbeitskraft anbieten zu können und damit in das Erwerbsleben eintreten zu können, ihre Arbeitsstelle zu halten oder, wenn nötig, sich eine neue Erwerbsbeschäftigung zu suchen“ (Blancke u.a. 2000, S.9). Zu Merkmalen von Beschäftigungsfähigkeit aus der Sicht arbeitsmarktpolitischer Auftraggeber vgl. auch Vomberg (2005, S.144f).

Als Maßstab für Sozialintegration und als Gegengewicht zu Creamingtendenzen gilt die Zielgruppenorientierung der Maßnahmen. Das Instrumentarium, das ergänzend dazu in Offenbach eingeführt wurde, operationalisiert Sozialintegration als Beschäftigungsfähigkeit der Adressat/innen. Die Beurteilung erfolgt durch Dritte in Absprache mit den Adressat/innen und soll zugleich ‚verhaltensstützend und -beeinflussend‘ (vgl. Hartz u.a. 2002, S.49) wirken, indem sie diese zu eigenverantwortlichem Handeln motiviert.

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik stellt gegenüber der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine grundlegende Neuausrichtung dar, die auf der Ebene der Problemdefinition ansetzt:

„Ausgangspunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die makroökonomische Feststellung, dass es an Arbeitsmöglichkeiten fehle, was sich u.a. in einem Missverhältnis zwischen Arbeitsuchenden und offenen Stellen äußert. Ausgangspunkt der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ist dagegen die mikroökonomische Feststellung, dass es zu jedem Zeitpunkt Arbeitsangebote gibt, dass zu jedem Zeitpunkt Stellen besetzt werden, und dass darunter auch solche sind, die für eine konkrete arbeitssuchende Person qualifikatorisch wie geographisch prinzipiell erreichbar sind.“ (Knuth 2005, S.176)

Mit beiden Politikansätzen sind, bei gemeinsamer Anerkennung von Erwerbsarbeit als dem primären Medium gesellschaftlicher Inklusion, unterschiedliche Wertannahmen, Zielvorstellungen, Interventionsformen und Erfolgskriterien verbunden. Matthias Knuth hat dazu eine synoptische Gegenüberstellung verfasst, die ich auf der folgenden Seite in der Übersicht 3 wiedergebe.

Mit der Aktivierung rücken die Vermittlungsleistung zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage und die entsprechende Einwirkung auf die Arbeitsmarktsubjekte, insbesondere auf die Arbeitsuchenden, in den Fokus der Arbeitsmarktpolitik. Stationen, an denen sich der Politikwechsel nachvollziehen lässt, sind die Novellierung des BSHG 1996, die Einführung des SGB III 1998, das Job-AQTIV-Gesetz 2002 sowie die Hartz-Reformen ab 2002 (vgl. Völker 2005; Schmuhl 2003, S.577ff). Den Gesetzesinitiativen ist gemeinsam, dass sie zum einen Transfer- und Förderleistungen direkt an die Eigenbemühungen und Mitwirkungspflichten der Arbeitsuchenden koppeln und damit den Grundsatz von Workfare (Keine Leistung ohne Gegenleistung) gesetzlich verankern (zu Grundkonzept und Ausgestaltungen von Workfare vgl. z.B. Koch u.a. 2005). Zum anderen legen sie die Priorität darauf, Übergänge in den regulären Arbeitsmarkt zu beschleunigen, indem sie Vermittlungsleistungen ausbauen, die Zumutbarkeitskriterien verschärfen sowie Anreize zur Aufnahme von Erwerbsformen auch jenseits des Normalarbeitsverhältnisses wie Teilzeitarbeit, Selbständigkeit oder Zeitarbeit setzen.

Auf der personalen Ebene, d.h. im Verhältnis zwischen arbeitsmarktpolitischen Dienstleistern und Adressat/innen, ergibt sich durch das neue Paradigma ein Richtungswechsel in der Ansprache der Adressat/innen, der, wie Matthias Knuth schreibt, „nicht radikaler“ ausfallen könnte:

„Im einen Fall lautet die Botschaft: ‚Es gibt keine Arbeit für Dich – darum schaffen wir Dir einen Ersatz‘, im anderen Fall lautet sie: ‚Es gibt Arbeit für Dich – wir helfen Dir sie zu finden.‘ Es ist offensichtlich, dass beide Botschaften im Einzelfall falsch sein können, was im ersten Fall darauf hinausläuft, Arbeitsuchende durch Ersatzangebote vom Finden regulärer Arbeit abzuhalten, im zweiten Fall, sie in eine aussichtslose und entmutigende Aktivität hineinzutreiben und ihnen die Schuld für den Misserfolg zuzuweisen.“ (Knuth 2005, S.177)

	„aktive“	“aktivierende“
	Arbeitsmarktpolitik	
Handlungsebene	Makro	Mikro
Wertbasis	Solidarität und Gleichheit	Selbstverantwortung und Differenzierung
	„Recht auf Arbeit“	„Aktivierung als Recht und Pflicht“ „kein Recht auf Faulheit“ (populistische Variante)
Glaubenssätze	Arbeit fehlt	Arbeit ist da
Wirkungsziel	Korrektur von Angebot und Nachfrage	Verhaltensänderung der Arbeitsmarktsubjekte
Einstellung	„ich werde vermittelt/ beschäftigt/ qualifiziert“	„ich finde Arbeit und nehme Hilfe in Anspruch“
„Produktionslogik“ der Arbeitsförderung	Bewilligung, Gewährung	Dienstleistung in Koproduktion
Erfolgskriterium	Weniger Arbeitslosigkeit durch Entlastung des Marktes	Mehr Übergänge von Arbeitslosigkeit in Arbeit (auch kurzzeitig)
Gemeinsamkeit	Vergesellschaftung durch Erwerbsarbeit	

Übersicht 3: „Aktive“ versus „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik (nach Knuth 2005, S.179)

3.3. Träger im Zweiten Arbeitsmarkt

Seit Ende der siebziger Jahre haben sich in Deutschland spezialisierte Trägerstrukturen entwickelt, die für ihren Bestand systematisch Beschäftigungsmaßnahmen und öffentliche Förderprogramme einsetzen. Die Trägerlandschaft ist durch Vielfalt gekennzeichnet und lässt sich nach Zielgruppen, Zielsetzung, Dauer und Marktnähe der geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse differenzieren. Im Folgenden gebe ich zunächst einen Überblick über typische Trägerformen und grenze das Segment der Beschäftigungsträger näher ein (Kap. 3.3.1.). Darauf gehe ich auf Veränderungstendenzen in diesem Segment unter den Bedingungen Neuer Steuerung und aktivierender Arbeitsmarktpolitik ein (Kap. 3.3.2.). Empirisch fundierte Kenntnisse sind jedoch rar und beziehen sich weitgehend auf Organisationen der Kommunal- und Arbeitsverwaltung. In einem Exkurs skizziere ich daher diesbezügliche Entwicklungen und Diskussionspunkte (Kap. 3.3.3.).

3.3.1. Trägertypen

Grundsätzlich und im Groben lassen sich als Organisationstypen im Zweiten Arbeitsmarkt betriebliche und soziale Initiativen unterscheiden (vgl. Bäcker u.a. 2000, S.381ff; außerdem Osenberg 1995; Walwei/Werner 1997; Bode u.a. 2002, 2004).

Betriebliche Initiativen sind vorrangig darauf ausgerichtet, sich nach einer Phase der Anschubfinanzierung durch marktfähige Produkte und entsprechend qualifiziertes Personal selbst zu tragen. Sie sind nicht an Zielgruppen mit besonderen Vermittlungshemmnissen orientiert. Insbesondere in den achtziger Jahren fällt darunter eine Vielzahl von Kleinbetrieben im Bereich der ‚alternativen Ökonomie‘ (vgl. Galuske 1993, S.182ff). In den neunziger Jahren stehen vor allem die betrieblichen Auffanggesellschaften (ABS-Gesellschaften) in den neuen Bundesländern für diesen Typus.

Soziale Initiativen konzentrieren sich demgegenüber auf sogenannte Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik wie Jugendliche oder Langzeitarbeitslose. Sie bieten den zugewiesenen Beschäftigten befristete Arbeitsverhältnisse, die denen in regulären betrieblichen Strukturen möglichst nahekommen sollen, dabei aber in erheblichem Umfang mit Qualifizierungsmaßnahmen und psychosozialen Beratungs- und Betreuungsleistungen gekoppelt sind. Ziel ist es, die Beschäftigten in der Maßnahme so zu unterstützen und zu qualifizieren, dass im Anschluss ihre Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt gelingt. Dieser Typus stellt seit den achtziger Jahren vor allem in den alten Bundesländern die

vorherrschende Durchführungsform von Beschäftigungsmaßnahmen dar.¹³ Wenn im Folgenden von Beschäftigungsträgern die Rede ist, so ist dieses Segment von Organisationen im Zweiten Arbeitsmarkt gemeint.

Im Bereich der Beschäftigungsträger lassen sich wiederum drei Gruppen unterscheiden (vgl. Bode u.a. 2002, S.12ff; Bode u.a. 2004). Als staatsnahe Träger sind die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften zu nennen, die sich in kommunaler Trägerschaft befinden und überwiegend in eigener Rechtsform als GmbH agieren (vgl. Harks 2003; Böckmann-Schewe/Röhrig 1997, S.155ff; Heinrichs/Hild 1995). Ihre Entstehung und Verbreitung seit den achtziger Jahren ist in hohem Maße auf das Interesse der Kommunen zurückzuführen, arbeitslose Sozialhilfeempfänger durch zeitweilige Beschäftigung wieder in den Leistungsbereich des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG, jetziges SGB III) zu überführen und dadurch den kommunalen Sozialhilfeeat zu entlasten (vgl. z.B. Galuske 1993, S.193f).

Als zweite Gruppe entwickelten sich Träger der Freien Wohlfahrtspflege „zu zentralen Organisationen im Zweiten Arbeitsmarkt“ (Trube 1998, S.132; vgl. zur Diakonie Bode 2004, S.159ff; zur Caritas Schmid/Schulz 2000). Als drittes Segment ist eine Vielzahl von kleineren örtlichen Trägern an der Durchführung von Maßnahmen und Projekten der Beschäftigungsförderung beteiligt. Sie sind aus Kontexten wie der Jugendsozialarbeit, der Gemeinwesen- und Stadtteilarbeit, den Neuen Sozialen Bewegungen und verschiedenen Formen von Selbsthilfeinitiativen hervorgegangen. Ebenso wie die Wohlfahrtsverbände werden sie im Unterschied zu staatlichen und staatsnahen Trägern auch als freie Träger bezeichnet. Sie sind ganz überwiegend gemeinnützig und dem Non-Profit-Bereich bzw. dem sogenannten Dritten Sektor zuzurechnen (vgl. am Beispiel Berlin Eick/Grell 2002; Eick u.a. 2004).

Freie Träger haben im Vergleich zu öffentlichen Instanzen potentiell mehr Distanz zu administrativ bestimmten Zielen und eine größere kulturelle Nähe zu den Adressat/innen und ihren Belangen (vgl. dazu auch MASQT 2000, S.206ff). Für viele gehört es zum Selbstverständnis, eine sozialanwaltschaftliche Funktion wahrzunehmen. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass sie in ihrer Eigenschaft als Non-Profit-

¹³ Eine Mischform von betrieblicher und sozialer Initiative stellen die sogenannten ‚sozialen Betriebe‘ dar, für die in den neunziger Jahre in mehreren Bundesländern eigene Förderprogramme aufgelegt wurden. Durch eine degressiv gestaltete Ansubfinanzierung sollten die geförderten Betriebe Dauerarbeitsplätze für am Arbeitsmarkt benachteiligte Beschäftigte schaffen. Die Verbindung beider Zielsetzungen erwies sich jedoch praktisch in den Betrieben oft als Überforderung. Das Konzept hat quantitativ keine größere Bedeutung erlangt.

Organisationen intermediär¹⁴ wirksam sind und eine spezifische integrative und innovative Kompetenz aufweisen:

„Freie Träger gelten im Vergleich zum staatlichen und privatwirtschaftlichen Sektor in der Regel als innovativer, kreativer, flexibler und näher an den lokalen Bedürfnissen der so genannten Problemgruppen. Solche Zuschreibungen sind weiterhin hoch virulent und prägen das (Selbst-) Verständnis der Akteure.“ (Eick/Grell 2002, S.183)

Konkret ist allerdings wenig Wissen darüber vorhanden, ob und wie genau sich die Sektorzugehörigkeit eines Trägers in der Leistungserstellung niederschlägt (vgl. z.B. Evers u.a. 2002; Kramer 1994).

3.3.2. Veränderungsdruck durch Neue Steuerung und Aktivierungspolitik:

Vom sozialpolitischen Akteur zum arbeitsmarktpolitischen Dienstleister

Beschäftigungsträger haben in der Regel mehrere Zielsetzungen mit dem Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen verknüpft, wie z.B. die Versorgung von einkommensschwachen Haushalten mit Gütern und Dienstleistungen, die Herstellung ökologischer Produkte oder die Organisation sozio-kultureller Angebote in Stadtteilen mit hoher Armutsquote. Gerade freie Träger haben sich in der lokalen Arbeitsmarktpolitik oft als Impuls- und Ideengeber betätigt, indem sie Bedarfe geortet, artikuliert und durch Angebote konzeptionell und praktisch aufgegriffen haben. Korporatistische Arrangements und Subsidiaritätsprinzip (vgl. Kap. 2.3.1.) ließen ihnen weitreichende Freiräume für die inhaltliche Gestaltung der Maßnahmen.

Da neben den staatlichen auch die freien Träger in der Beschäftigungsförderung, wie insgesamt der Dritte Sektor in Deutschland (vgl. Anheier u.a. 1997), in hohem Maße von staatlichen Finanzierungen abhängig sind, geraten sie unter den Bedingungen Neuer Steuerung und einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit unter Veränderungsdruck. Zwar haben Beschäftigungsträger an die Einführung Neuer Steuerung durchaus eigene Interessen und Erwartungen herangetragen. Dazu zählen vor allem eine größere Planungssicherheit und mehr wirtschaftliche Bewegungsfreiheit durch die Vergabe von Globalbudgets auf der Grundlage von Leistungsverträgen und durch die Aufhebung steuer- und förderrechtlicher Einschränkungen (vgl. Betzelt/Bauer 2000, S.60ff, 80ff).

¹⁴ „Intermediär sind (...) Nonprofit-Organisationen, weil sie von ihrer Ressourcenausstattung, ihren Koordinationsmechanismen und ihren Zweckvorgaben her zwischen Markt, Staat und Privatsphäre siedeln, weil sie zwischen Individuum und Gesellschaft mittels einer besonderen Mixtur formeller und informeller, sozialer und ökonomischer, privater und politischer Funktionsweisen bzw. Funktionen zu vermitteln wissen, und schließlich auch deswegen, weil ihre wirtschaftlichen Zwecke weder alleine durch die Gesetze des Marktes noch diejenigen des Staates bestimmt sind, sondern (idealtypisch) der Logik einer Bedarfsökonomie folgen, die einen Mittelweg zwischen der Ausrichtung an einer anonymen Nachfrage und des Vollzugs politischer Angebotsauflagen geht.“ (Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen 1998, S.3)

Aus Sicht der Kostenträger steht jedoch im Vordergrund, die Finanzierung enger an konkrete Ergebnisse, insbesondere an Vermittlungserfolge, zu koppeln (vgl. Kap. 3.2.2. und 3.2.3.) und zudem durch mehr Anbieterkonkurrenz Kostenvorteile zu realisieren (vgl. Kap. 2.3. und 2.4.).

Für die Beschäftigungsträger ergeben sich infolgedessen starke Anreize, ihr Leistungsspektrum auf die gewünschten Ergebnisse hin zu fokussieren (vgl. etwa das Fallbeispiel bei Bode 2004, S.159ff). Da der Ergebnis- und Kostendruck auf öffentliche und freie Träger gleichermaßen wirkt, gilt eine Konvergenz zwischen ihnen bzw. die Aussteuerung nicht anpassungswilliger Träger als wahrscheinlich (vgl. Fabricant/Burghardt 1992; Bode u.a. 2002, 2004; Eick/Grell 2002; Eick u.a. 2004; Spindler 2003). So konstatiert etwa eine Berliner Studie für einen Teil der freien Träger einen beginnenden Paradigmenwechsel, insofern „als der Vorrang von Fragen nach dem Sinngehalt von (Erwerbs-) Arbeit und deren Nachhaltigkeit (*sustainability*) einem *work first*-Ansatz nach dem Motto ‚Arbeit um jeden Preis‘ zu weichen beginnt“ (Eick/Grell 2002, S.186; Hervorhebung im Original).

Insgesamt ist allerdings wenig darüber bekannt, wie die Träger die Steuerungsvorgaben intern verarbeiten und in die Leistungsprozesse mit den Adressat/innen implementieren. Arbeit und Organisation der Beschäftigungsträger gehören, ebenso wie das Kerngeschäft der Arbeitsvermittlung (vgl. Kap. 8.1.), zur kaum erhellten ‚Blackbox‘¹⁵ der Förderung von Arbeitslosen. Abgesehen von vereinzelt Befunden zur Positionierung von Trägern und Trägermanagement im Rahmen der veränderten Anforderungen sind vor allem Projekt- und Organisationsbeschreibungen verbreitet, die auf Informationsmaterial und Selbstdarstellung der Träger beruhen.¹⁶ Sie legen nahe, dass Beschäftigungsträger vermehrt Verfahren einer zielorientierten Leistungskoordination wie das Casemanagement bzw. ein systematisches ‚Client-Processing‘ (vgl. Kap.2.4.3.) einsetzen. Entsprechende Entwicklungen werden stärker im Kontext von Arbeits- und Kommunalverwaltung thematisiert. Im folgenden Exkurs gehe ich daher kurz darauf ein.

¹⁵ „Die Blackbox des Mitteleinsatzes ist fast schon sprichwörtlich, was in Maßnahmen [der aktiven Arbeitsmarktpolitik, A.W.] passiert, ist praktisch unbekannt.“ (Blaschke/Plath 1994, S.130)

¹⁶ Vgl. etwa die beispielhaften Darstellungen mehrerer bekannter Beschäftigungsgesellschaften in Helbig (2001). Eine kritische Lesart der Selbstbeschreibung der Trägerarbeit findet sich anhand des Kölner Modells bei Spindler (1999), die dazu feststellt: „Was im einzelnen vor sich geht, ist dabei nicht erforscht – die Verfahren können anders ablaufen, müssen es aber nicht. Da die Unterlagen geheim bleiben (wie auch im vorliegenden Projekt), kommt es kaum zu einer kritischen Überprüfung dieser Entwicklung.“ (Spindler 1999, S.176) Kritische Beiträge zur Arbeit von Beschäftigungsträgern aufgrund von Erfahrungsberichten dort beschäftigter Adressat/innen gingen anlässlich der Einführung des SGB II (Hartz IV) vielfach durch die Presse.

3.3.3. Exkurs: ‚Client-Processing‘ in Arbeits- und Kommunalverwaltung

Neuere Studien zur Modernisierung der Ablauforganisation im Sinne einer zielorientierten Leistungssteuerung beziehen sich auf Organisationen der Kommunal- und Arbeitsverwaltung (vgl. u.a. Schütz 2001; Hielscher 2006; Baethge-Kinsky u.a. 2007, 2007a; Kolbe/Reis 2005, 2005a; Wende/Reis 2005; Bartelheimer u.a. 2003). Dabei ist im Vorfeld und im Zuge der Einführung des SGB II insbesondere das Fall- oder Casemanagement als „Veränderungs-Agent“ (Trube 2005, S.88) und als Steuerungsinstrument für einen rationaleren Einsatz von Mitteln und Leistungen in den Blickpunkt der Diskussion gerückt (vgl. auch Trube 2001; Hansen 2005; Reis 2006; vgl. zudem Kap. 2.4.3. zu den Handlungsprogrammen der BA).

Casemanagement umfasst fünf Kernelemente oder -phasen: 1. Assessment, 2. Leistungsplanung, 3. Umsetzung des Hilfeplans, 4. Kontrolle des Leistungsprozesses und 5. Evaluation. Es stellt einen Ansatz zur systematischen Leistungskoordination in Hinblick auf die in der Eingangsphase festgestellte individuelle Bedarfslage dar. Die Phase der Bedarfsermittlung bekommt damit in ihrer Funktion als Weichenstellung ein besonderes Gewicht. Wesentlich im weiteren Verlauf ist zudem die Gewährleistung der Dienstleistungskontinuität. In der Anwendung des Verfahrens werden verschiedene Szenarien unterschieden: Zum einen eine ökonomistische, als ‚system driven‘ bezeichnete Auslegung, in der Kosten-Nutzen Abwägungen bestimmend sind und das bisherige Machtgefälle zwischen Kostenträgern, Leistungsanbietern und Adressat/innen weiter bestehen bleibt (vgl. auch Kap. 2.4.), zum anderen eine als ‚consumer driven‘ bezeichnete Variante, die an der faktischen Bedarfslage und Nachfrage orientiert ist und in der die Adressat/innen einen maßgeblichen Einfluss auf die Leistungsgestaltung erhalten (vgl. dazu und zu weiterer Literatur Hansen 2005).

Untersuchungen zur konkreten Umsetzung solcher Verfahren sind für die Verwaltungspraxis in der Arbeitsförderung noch eher sporadisch vorhanden. Neben idealtypischen Beschreibungen der eingeführten Modelle zur Steuerung und Dynamisierung der Kundenströme (vgl. z.B. Barthel 1998; Bertelsmann Stiftung u.a. 2002; Grosch/Wiglow 2005) finden sich vor allem kritische Einschätzungen ebensolcher Modelle, die sich aus der Analyse der sozialpolitischen und -rechtlichen Rahmenbedingungen herleiten (vgl. z.B. Buestrich/Wohlfahrt 2005; Trube 2005; Völcker 2005). Sie problematisieren insbesondere Creaming- bzw. Ausgrenzungseffekte durch kostenorientierte Vorgaben sowie

die Ausblendung der Perspektive der Adressat/innen und ihrer Erfolgskriterien aus den Steuerungskonzepten.

Während die Problematik von Creaming-Anreizen in der Arbeitsförderung zu den Klassikern der Steuerungsdiskussion zählt (vgl. dazu u.a. die Arbeiten von Trube; kritisch zur Creaming-Debatte dagegen Knuth 2000), ist die (Rechts-) Position der Adressat/innen im Leistungsverfahren in den vergangenen Jahren vermehrt zum Thema geworden. Zwar konstatieren bereits Studien zur ABM-Implementation Ende der achtziger Jahre die „patriarchalische Verfügung über die Programmadressaten“ (Huebner u.a. 1990, S.37). Erst mit dem Aufkommen der Aktivierungsprogrammatisierung rückt jedoch der „Einsatz paternalistischer, autoritärer oder repressiver Instrumente“ (Dahme/Wohlfahrt 2003, S.90f) im Zusammenhang mit Zwangsmaßnahmen und Ergebnisvorgaben stärker in den Fokus der Aufmerksamkeit (vgl. insbes. Beiträge von Spindler sowie Dahme/Wohlfahrt 2005; Galuske 2005). Kritisiert wird der Versuch einer „Steuerung der individuellen Bedarfe aus der Halbdistanz“ (Völcker 2002, S.5), der die Adressat/innen auf vorgegebene Verhaltensstandards verpflichte und, dem Beispiel angloamerikanischer Workfare-Strategien folgend (vgl. z.B. Lodemel/Trickey 2001; Peck 1999, 2001; Jordan 2000; Miller 1991), letztlich auf „die moralisierende Delegitimierung nicht-erwerbstätiger Lebensformen“ (Lessenich 2003a, S.218) ziele. Der Nutzen für die Adressat/innen gerate demgegenüber in den Hintergrund (vgl. auch Kap. 2.4.2.).

Bislang vorliegende empirische Forschungen zur Leistungsgestaltung in Kommunal- und Arbeitsverwaltungen bestätigen die Relevanz der vorgebrachten Kritikpunkte, so in Bezug auf die Dominanz von quantitativen und kostenbezogenen Zielvorgaben, die Problematik der strukturell untergeordneten Position und fehlenden Wahl- und Initiativrechte der Adressat/innen sowie die Gefahr einer unterkomplexen, nicht bedarfsgerechten und ausgrenzenden Fallbearbeitung durch eine zu enge Standardisierung der Verfahrensschritte und Angebote. Sie verweisen aber auch auf erhebliche Unterschiede in den Geschäftsmodellen der beobachteten Organisationen, auf informelle Spielräume und Anforderungen, die sich aus dem Charakter der Arbeitsförderung als personalisierte und interaktive Dienstleistung ergeben, sowie auf widerständige Potentiale der beteiligten Personen, die zeigten, „dass sich beide Seiten – Fachkräfte und Adressaten – eben nicht an obrigkeitsstaatlichen oder paternalistischen Traditionsbeständen orientieren“ (Baethge-Kinsky u.a. 2007, S.76; vgl. auch Hielscher 2006 sowie Wende/Reis 2005 und die dortigen Literaturverweise).

3.4. Professionalisierung

Beschäftigungsträger sind aufgrund ihres Entstehungshintergrundes, ihrer Zielgruppenorientierung und der fachlichen Ausrichtung ihres Leitungspersonals überwiegend im normativen und praktischen Kontext der Sozialen Arbeit verankert. Im Folgenden führe ich zunächst aus, inwiefern diese Verankerung und die Professionalisierung der Träger als prekär einzustufen sind (Kap. 3.4.1.). Anschließend gehe ich auf die Debatte ein, wie sich Professionalität in der Arbeitsförderung unter den Bedingungen von Neuer Steuerung und Aktivierungspolitik verändert (Kap. 3.4.2.).

3.4.1. Prekäre Professionalisierung am Rand der Sozialen Arbeit

Angehörige von Sozialberufen, insbesondere Sozialarbeit und Sozialpädagogik,¹⁷ haben in Beschäftigungsträgern traditionell eine tragende Rolle und nehmen in ihnen verschiedene Funktionen wahr. Als ihre Tätigkeitsfelder lassen sich grob vier charakteristische Schwerpunkte umreißen (vgl. Trube 1998a, S.18f): 1. Beratung zu sozialrechtlichen Fragen, bei Verschuldung und in psycho-sozialen Belangen, 2. Personalentwicklung und Hilfeplanung zur beruflichen Integration, 3. Betriebssozialarbeit zur Unterstützung im Arbeitsalltag, 4. Projektentwicklung und Geschäftsführung.

Die Rolle der Sozialberufe in den Trägern ist allerdings keineswegs unumstritten, sondern nach mehreren Seiten hin ‚diffus‘ (vgl. Kap. 2.1.3.). Aus Sicht der Arbeitslosenarbeit als Selbsthilfe birgt die Professionalisierung die Gefahr einer ‚Klientelisierung‘, ‚Pathologisierung‘ und Bevormundung der Betroffenen (vgl. Wolski-Prenger/Rothardt 1996, S.125ff). Hinsichtlich der fachlichen Zuständigkeit konkurrieren die Sozialberufe in vielen Einsatzbereichen mit anderen Disziplinen wie der Betriebswirtschaftslehre oder der Berufspädagogik. Abgesehen von der Jugendberufshilfe zählt zudem die Arbeitsförderung nicht zu den Kerngebieten der Sozialen Arbeit. Erst die Hartz-Reformen haben innerhalb der Disziplin eine breitere Diskussion zur Arbeitsmarktpolitik hervorgerufen, da die diesbezüglichen Veränderungen mittelbar in zentrale Felder der Sozialen Arbeit hineinwirken und grundsätzliche professionsethische Bedenken aufwerfen (vgl. Burghardt/Enggruber 2005).

Als konstitutiv und spezifisch für den Standpunkt der Sozialen Arbeit gilt eine ganzheitliche Sichtweise, die an der Lebenswelt der Adressat/innen und der Gesamtheit ihrer Lebensumstände und Interessen orientiert ist. Soziale Arbeit sieht sich selbst zwar in

¹⁷ Beide Fachrichtungen werden im Weiteren unter dem Begriff der Sozialen Arbeit subsumiert.

einer intermediären Funktion zwischen Lebenswelt und System (vgl. Galuske 1993; Effinger 1997; Bommers/Scherr 2000) und damit in einem Spannungsfeld zwischen Hilfe und Kontrolle bzw. ‚Normalisierungsauftrag‘ (vgl. Olk 1986 und Kap. 2.1.5.). Sie erhebt jedoch idealerweise den Anspruch, in Solidarität mit den Adressat/innen zu agieren, indem sie nicht nur im Einzelfall unterstützt, sondern zugleich Gemeinwesenarbeit und „Systemarbeit“ (vgl. Trube 1998a, S.21) leistet. In Bezug auf die Arbeitsförderung lässt sich eine solche Position wie folgt postulieren:

„Wo sozialpädagogische Arbeit einen bewußten und reflektierten professionellen Standpunkt einnimmt, ist sie nicht mehr bloßer Reflex auf empirisch angetroffene Lebenslagen, was sich meist in einem Verständnis von Sozialpädagogik als ‚Feuerwehr‘ ausdrückt und i.d.R. eine instrumentelle Orientierung auf die ‚Reparatur‘ von individuell ‚defekten‘ Arbeitskräften (s. der Zielgruppen-Defizitkatalog) zur Grundlage hat. Sie entwickelt vielmehr ein Selbstverständnis als reproduktionsorientierte soziale Arbeit, die nicht mehr nur am ‚Einzelfall‘ und seinen Defiziten orientiert ist, sondern sich der Stützung von (sozialen) Reproduktionsräumen und Strategien der Lebensbewältigung von ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen auch durch Übernahme einer politischen Lobbyfunktion für diese Gruppen verpflichtet fühlt.“ (Künzel/Stöckigt 1995, S.40f; vgl. auch Galuske 1993, S.148f; Arnold u.a. 2005)

Konzepte, die in den achtziger und neunziger Jahren für die Jugendberufshilfe entwickelt wurden, unterscheiden verschiedene Varianten und Grade der Integration von Sozialer Arbeit in Beschäftigungsprojekte: erstens additiv mit Feuerwehrfunktion, zweitens flankierend mit stärkerer Einflussnahme auf die Arbeits- und Qualifizierungsprozesse und drittens in Form eines integrierten Ansatzes, bei dem „Sozialpädagogik organisatorisch, institutionell und inhaltlich in die gesamte Projektstruktur einbezogen ist“ (Künzel/Stöckigt 1995, S.19).

Während vom fachlichen Standpunkt der integrierte Ansatz befürwortet wird, kommen vereinzelte Befunde aus Modellprojekten und empirischen Studien zu dem Ergebnis, dass er in der Praxis allenfalls in Ausnahmefällen umgesetzt wurde und die Soziale Arbeit häufiger „als additives ‚Anhängsel‘ des ‚Planspiels Betriebssimulation““ fungierte (Galuske 1993, S.297; vgl. auch Braun 1996; Künzel/Stöckigt 1995):

„Ein großer Teil der Arbeitsprojekte der Jugendhilfe überwindet die Tradition der Jugendhilfe, d.h. Anpassung an externe Standards, Pädagogisierung und Individualisierung sozialer Problemlagen etc. nicht, sondern setzt deren Logik in einem neuen Maßnahmetyp fort.“ (Galuske 1993, S.291)

Als ursächlich dafür gelten zum einen fachliche Theorie-, Diskussions- und Ausbildungsdefizite (vgl. auch Alber 2005). Zum anderen wird immer wieder auf die instabilen Rahmenbedingungen und oft auch eine unzureichende Trägersausstattung verwiesen, die eine kontinuierliche Arbeit auf hohem Niveau kaum zuließen. Eine starke Beeinträchtigung stellt neben der temporären Finanzierung der Projekte insbesondere die

permanente Personalfluktuaton in den Trägern dar, da auch ein Großteil des Fachpersonals auf eng befristeten Stellen zu meist abgesenkten Tarifen beschäftigt ist. Matthias Knuth führt den Umstand, dass „die Dienstleister der Arbeitsmarktpolitik (...) hinsichtlich ihrer eigenen Arbeitsbedingungen auf der untersten Hierarchie der Bildungs- und Sozialarbeiter gehalten werden“ (Knuth 2000, S.169), auf die mangelnde Akzeptanz von Arbeitslosigkeit als Teil gesellschaftlicher Normalität zurück, „indem man weiterhin so tut, als wäre aktive Arbeitsförderung nur eine vorübergehende und provisorische Veranstaltung, die wir bald nicht mehr brauchen werden“ (ebd.).

Insgesamt ist die Professionalisierung im Zweiten Arbeitsmarkt aufgrund der marginalen disziplinären Verankerung, der schlechten Arbeits- und inkonsistenten Förderbedingungen als äußerst prekär einzustufen (vgl. auch die Einschätzung zur Procedere-Qualität der Träger bei Luschei/Trube 2000, S.543f). Die Tatsache, dass es so gut wie keine Studien zur Arbeitssituation und zur Aufgabenwahrnehmung der Fach- und Anleitungskräfte in den Trägern gibt, lässt sich als ein weiterer Ausdruck dieses Schattendaseins verstehen (eine Ausnahme ist Galuske 1993).

Sofern die Perspektive der Fachkräfte zur Sprache kommt, wird auf Phänomene wie Verunsicherung, Überforderung und Frustration verwiesen, die sich angesichts der Diskrepanz von hohen und häufig diffusen oder widersprüchlichen Erwartungen und Anforderungen, prekären Arbeitsbedingungen und geringen bzw. gering geschätzten Erfolgen leicht einstellen (vgl. Galuske 1993; Wolski-Prenger/Rothardt 1996, S.134ff). Grundlegend sei das „Orientierungsdilemma“ (Galuske 1993), Adressat/innen auf eine erwerbszentrierte Lebensführung hin zu orientieren, die sich für viele als nicht einlösbar erweise. Dabei gilt für die Arbeitsförderung im Zweiten Arbeitsmarkt im besonderen Maße, was Werner Thole und Peter Cloos für die Soziale Arbeit im Allgemeinen konstatieren:

„Die beruflichen AkteurInnen in den Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit bleiben weitestgehend auf sich selbst gestellt. Es bleibt ihnen überantwortet, die Prozesse der Implementation ihres Wissens und Könnens im Beruf zu generalisieren wie zu operationalisieren.“ (Thole/Cloos 2000, S.553)

3.4.2. Veränderungsdruck durch Neue Steuerung und Aktivierungspolitik:

Professionelle Neu- oder Desorientierung?

In den vergangenen Jahren ist die These einer „professionellen Desorientierung“ (Knuth 2000, S.162) in der Arbeitsförderung von verschiedenen Seiten erhoben worden. Matthias Knuth etwa sieht sie darin begründet, „daß die vorherrschende sozialpädagogische

Ausbildung keine Kenntnisse der Arbeitsökonomik vermittelt“ (Knuth 2000, S.162). Er plädiert für eine eindeutig am Erfolgskriterium der Arbeitsmarktintegration ausgerichtete Professionalisierung, „die sich endgültig von der Armenfürsorge oder Nothilfe für Gescheiterte emanzipieren müßte zu einem unerläßlichen Bestandteil des Dienstleistungsangebots in einer komplexen, dynamischen und sowohl an Möglichkeiten wie an Risiken reichen Gesellschaft“ (Knuth 2000, S.168; vgl. auch Schmid 2002 zum Konzept der Übergangsmärkte).

Im Kontext der Sozialen Arbeit steht dagegen gerade die Verengung der Arbeitsförderung auf den Aspekt der Vermittlung in der Kritik. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Ziele als auch der Methoden der Steuerung. Vertreter/innen der Disziplin monieren, dass in dem vorherrschenden Blick auf Vermittlung als betriebswirtschaftlich rationalisierbare Dienstleistung „die pädagogische Dimension keinen Ausdruck findet“ (Burghardt 2005, S.42). Problematisiert werden im Einzelnen die „Bestenauslese unter den Benachteiligten“ (Trube 2000, S.87) durch Creaming-Anreize, die Reduktion ganzheitlicher Bildung auf bloße Beschäftigungsfähigkeit (vgl. z.B. Enggruber 2005), die Individualisierung des strukturellen Problems Arbeitslosigkeit, die Institutionalisierung von Zwangs- und Verpflichtungselementen sowie die „Kategorisierung und Sortierung [der Adressat/innen, A.W.] nach Kriterien der Nützlichkeit als Arbeitskraft“ (Völcker 2005, S.85) durch Verfahren des Case Managements:

„Auf die arbeitsmarktlichen Umstände haben Case-Manager und die methodische Ausgestaltung des Case Managements dabei wie erläutert objektiv keinen Einfluss; auf die Hilfebefürchtigen als Adressaten der Hilfe aber sehr wohl. Zwangsläufig werden sich die Anstrengungen der Vermittlungsarbeit auf die Anpassung (bzw. Unterwerfung) der Hilfeempfänger an die Anforderungen des Arbeitsmarktes konzentrieren und so den Hilfeprozess maßgeblich steuern. (...) Die Arbeit im Rahmen des Case Managements führt, weil damit Zwang, Nötigung, Kontrolle und Sanktionen den Hilfeprozess dominieren, zu Selektion und Ausgrenzung. Das vorrangige Ziel der Vermittlung von Arbeitssuchenden auf – de facto nicht vorhandene – Arbeitsplätze zwingt zur dauerhaften fürsorglichen Belagerung des Klientels.“ (Buestrich/Wohlfahrt 2005, S.318)

Es besteht die Befürchtung, dass sich ausgehend von der Arbeitsmarktpolitik das ‚Behandeln unter Zwang‘ „zu einem neuen Paradigma für die gesamte soziale Arbeit“ (Trube/Wohlfahrt 2001, S.31) entwickeln könnte und „dass Soziale Arbeit in der Doppelzange von Ökonomisierung und Paternalisierung in der Gefahr steht, an professioneller Kontur und Autonomie zu verlieren“ (Galuske 2005, S.206). Helga Spindler etwa gibt in Hinblick auf die Arbeitsförderung zu bedenken:

„Wie Case Management, die aktuelle Lieblingsmethode im Aktivierungsgeschäft, durchzuführen sei, wird heute schon weit mehr durch die Bertelsmann-Stiftung vorgeschrieben als aus den Lehrbüchern der Sozialen Arbeit unterrichtet. ‚Teacher, preacher, friend and cop‘

soll nach US-amerikanischem Vorbild der moderne Case Manager sein, der seinen KlientInnen den richtigen Weg weist. Da ist selbst Beratung kein Hilfsangebot mehr, das man bei Bedarf anfordern kann und das durch seinen Nutzen überzeugt, sondern sie wird ab dem ersten Tag zur Pflicht, verbunden mit Sanktionsandrohungen.“ (Spindler 2003a, S.11)¹⁸

Dabei erweist sich die Aktivierungsprogrammatische, so wird konzediert, nicht nur auf der begrifflichen Ebene mit Leitsätzen wie ‚Fördern und Fordern‘ oder ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ als anschlussfähig an facheigene Diskurse, sondern kann darüber hinaus weitere Anknüpfungspunkte in der Profession finden. Zum einen setzen paternalistische Tendenzen die deutsche Tradition eines autoritären Hilfeverständnisses fort (vgl. Bauer 2001; Spindler 1999, 2003b; Völcker 2005). Zum anderen existiert „sicher ein Verknüpfungspunkt von Aktivierungspolitik und einer sich mehr technisch verstehenden Professionalität“ (Völcker 2005, S.84), indem der Einsatz formal zertifizierter Instrumente im Rahmen des Case Managements wie Profiling, Screening, Potentialanalyse oder Assessment als Professionalisierung erlebbar sei (vgl. auch Trube 2005).¹⁹

Gelegentlich findet sich zudem der Einwurf, in der kritischen Abgrenzung gegenüber neuen Steuerungs- und Aktivierungsformen nicht vormalige Zustände zu idealisieren:

„Dabei halten wir allerdings das Argument für problematisch, die bisherige Autonomie in der Berufsausübung (also in der Fallbearbeitung, der freien Wahl der Mittel und im Umgang mit Klienten) sei Ausweis von Professionalität gewesen – das Gegenteil ist richtig: Diese Art der Autonomie war weiter nichts als Wildwuchs im Sinne von ‚anything goes‘, konnte unter dem schützenden Deckmantel des Subsidiaritätsprinzips prächtig gedeihen und wurde aus Gründen der politischen Opportunität lange Zeit von niemandem in Frage gestellt.“ (Depner/Trube 2001, S.232f)

Neben dem Aufruf zu einer Re-Politisierung der Diskussion über Arbeitslosigkeit (vgl. u.a. Völcker 2005; Münch 2005; Galuske 2005) wird die staatliche Steuerungs- und Aktivierungsoffensive daher auch zum Anlass genommen, mehr Transparenz durch eine Klärung der innerberuflichen Standards sowie die fachliche Beobachtung und Bewertung der eingesetzten Verfahren zu fordern. Denn

„ (...) ein Zurück zu einer Situation, in der Sozialarbeiter ethisch-moralisch sensibilisiert in einen Beruf entlassen werden, in dem ihre Qualifikation vorrangig an einer wenig gerahmten situativen Handlungskompetenz zu messen ist – ein solches Zurück wird es nicht geben. Formalisierungen wie das Case/Care Management können daher nur gestaltend angenommen werden. Sie erdulden hinzunehmen, ist ein Akt der Selbstaufgabe.“ (Hansen 2005, S.123)

¹⁸ Den von mir befragten Fachkräften waren Handbuch und Vorbild, auf die sich Spindler hier bezieht, allerdings ganz überwiegend unbekannt. Zur diesbezüglichen Fragestellung in den Interviews vgl. Kap. 5.5.

¹⁹ Als beispielhaft für eine solche auf Techniken der Personalführung konzentrierte Darstellung professioneller Sozialarbeit in Beschäftigungsträgern vgl. etwa Hofmann u.a. (2001).

In diesem Sinne haben sich seit Ende der neunziger Jahre verschiedene Modellprojekte unter der Leitung von Claus Reis damit befasst, professionelle Handlungsformen wie Beratung, Hilfeplanung und Casemanagement in der Hilfe zur Arbeit zu rekonstruieren und ihre Einsatzformen und -möglichkeiten im institutionellen Setting der kommunalen Sozial- und Arbeitsverwaltung empirisch zu untersuchen (vgl. MASQT 2000; Brülle u.a. 2006; Kolbe/Reis 2005, 2005a; Wende/Reis 2005 und die dortigen Literaturverweise).²⁰ Inzwischen liegen auch erste Beobachtungsergebnisse zur „Fallbearbeitung nach SGB II“ vor (vgl. Baethge-Kinsky u.a. 2007, 2007a und Kap. 3.3.3.). Eine noch laufende Studie befasst sich zudem mit der beruflichen Alltagswahrnehmung von Vermittlern im Bereich des SGB II und SGB III (vgl. IAB 2006a und Kap. 8.1.).

3.5. Resümee

Gegenstand dieses Kapitels war es, einen orientierenden Überblick über Bedingungen, Ansätze und Entwicklungstendenzen der Steuerung im Zweiten Arbeitsmarkt zu geben. Abschließend sollen die wesentlichen Spannungsmomente darin, die meinem Untersuchungsinteresse (vgl. Kap. 5) zugrunde lagen, noch einmal zusammengefasst werden.

Die Arbeitsförderung im Zweiten Arbeitsmarkt ist durch die Konzentration auf bestimmte Zielgruppen, das Fachpersonal und den Entstehungshintergrund vieler Träger traditionell stark im normativen und praktischen Kontext der Sozialen Arbeit verankert. Entsprechend haben viele Träger von ihrem Selbstverständnis her ein breites Konzept Sozialer Integration vertreten, das nicht auf die direkte Vermittlung in Arbeit zentriert, sondern umfassender an der Lebensbewältigung der Adressat/innen orientiert ist:

„Wo lohnarbeitszentrierte Integration möglich und gewollt ist, muß sie befördert werden, wo sie nicht realisierbar oder nicht gewollt ist, darf sie nicht als ‚Keule‘ alternative Lebenswege ‚normativ erschlagen‘.“ (Galuske 1993, S.148)

Diesem Selbstverständnis entsprach, die infrastrukturellen Voraussetzungen der Adressat/innen durch politische Lobbyarbeit und innovative Projekte im lokalen Umfeld zu verbessern. Freie Träger betätigten sich daher oft als lokalpolitische Impuls- und Ideengeber, wobei ihnen korporatistische Arrangements und Subsidiaritätsprinzip weitreichende Freiräume in der inhaltlichen Gestaltung der Maßnahmen ließen. Dennoch blieb die Umsetzung der Projekte durch instabile Förder- und Arbeitsbedingungen häufig

²⁰ An verschiedenen Stellen in dieser Arbeit greife ich auf begriffliche Bestimmungen aus diesen Projekten zurück, insbesondere aus dem Endbericht zum Modellprojekt ‚Sozialbüros‘ NRW, vgl. MASQT (2000).

prekär. Für eine fachliche Konsolidierung kam erschwerend hinzu, dass die Arbeitsförderung nicht zu den Kerngebieten der Sozialen Arbeit zählt und von Seiten der Disziplin daher vergleichsweise wenig Beachtung gefunden hat.

Seit Anfang der neunziger Jahre verdichteten sich bei den öffentlichen Kostenträgern Anspruch und Aktivitäten, die arbeitsmarktpolitischen Programme stärker ergebnisorientiert zu steuern, um Transparenz, Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes zu verbessern. In der lokalen Arbeitsförderung wurde die Diskussion durch Konzepte bestimmt, die jeweils an den zentralen Zieldimensionen Arbeitsmarktintegration und Sozialintegration orientiert sind, diese jedoch auf ganz unterschiedliche Weise operationalisieren. Mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik haben sich seit Ende der neunziger Jahre solche Steuerungsansätze durchgesetzt, die sich auf Direktvermittlungen in den ersten Arbeitsmarkt konzentrieren und die Leistung der Anbieter an diesem Maßstab messen. Das vormalige Aufgabenverständnis vieler Träger als intermediärer Akteur in der lokalen Politik und Ökonomie mit einer am Einzelfall orientierten Zielvarianz wird finanziell nicht mehr gestützt. Die Träger geraten dadurch unter Anpassungsdruck.

Aus Sicht der Sozialen Arbeit steht die vermittlungszentrierte Aktivierungspolitik, indem sie mit Ergebnisvorgaben und Verpflichtungselementen arbeitet, in Widerspruch zu professionellen Standards und Grundsätzen wie Freiwilligkeit, Ergebnisoffenheit und Solidarität. Der Ergebnis- und Kostendruck zwingt die Träger zur Bestenauslese unter den Benachteiligten und gefährdet die professionelle Autonomie durch den Versuch, „die Prozesse der Leistungserbringung in der Sozialen Arbeit effektiv und wirksam *von außen* steuerbar zu machen, anstatt auch die ‚Eigen-Sinnigkeiten‘ der Hilfeleistung als Wert an sich zu akzeptieren und zu fördern“ (Trube/Wohlfahrt 2003, S.122, Hervorhebung im Original; vgl. auch Kap. 2.4.).

Darüber, wie genau die Beschäftigungsträger und die dort tätigen Fachkräfte den Vermittlungsauftrag umsetzen, ist allerdings kaum etwas bekannt. Insgesamt gilt für Leistungsprozesse der Arbeitsförderung, dass sie empirisch bislang wenig untersucht sind. Neuere Studien zur zielorientierten Leistungssteuerung beziehen sich auf Organisationen der Arbeits- und Kommunalverwaltung. Sie bestätigen die Relevanz der gegen die Aktivierungsprogrammatik vorgebrachten Kritikpunkte, verweisen aber auch auf eine erhebliche Varianz in der Leistungsgestaltung aufgrund von unterschiedlichen Organisationsmodellen und Deutungsmustern der Fachkräfte.

Im folgenden Kapitel beschreibe ich die Hamburger Steuerung im Zweiten Arbeitsmarkt als Beispiel für die Implementation eines vermittlungsorientierten Ansatzes und als Feld, in dem meine Untersuchung angesiedelt ist.

4. Neue Steuerung im Zweiten Arbeitsmarkt: Das Beispiel Hamburg

Der Hamburger Senat übernahm eine Pionierrolle in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, als er 1982 beschloss, die öffentliche Förderung von Arbeitsverhältnissen im Zweiten Arbeitsmarkt auszuweiten. Neben der quantitativen Ausdehnung beanspruchte der Hamburger Ansatz von Beginn an, „die verwaltungsgesteuerte Politik des ‚muddling through‘ durch eine aktive, konzeptionell verankerte Gestaltung des Implementationsprozesses abzulösen“ (Huebner u.a. 1992, S.27).

Die Stadt hatte dafür vergleichsweise günstige Voraussetzungen. Wie in den übrigen Stadtstaaten stärkte das Zusammenfallen von Landes- und kommunaler Ebene lokale Steuerungspotentiale, da Zuständigkeitsstreitigkeiten und Koordinierungsprobleme zwischen Kommune und Land entfielen. Als Bundesland konnte Hamburg gegenüber anderen Städten und Kommunen größere haushaltspolitische Spielräume nutzen und verfügte über diverse Einflußmöglichkeiten auf die Bundesanstalt für Arbeit [BA] und auf bundespolitische Entscheidungen. Die lokale Koordination zwischen Stadt und Arbeitsverwaltung wurde zudem dadurch erleichtert, dass die Grenzen beider Hoheitsbereiche deckungsgleich sind. Nur im Stadtstaat Bremen sind ähnliche Bedingungen gegeben. In diesem Kapitel stelle ich die Umsetzung Neuer Steuerung in der Hamburger Förderung des Zweiten Arbeitsmarktes vor. Ziel ist es in erster Linie, die Bedeutung dieses Fördersegmentes in der Hamburger Politik und die Rahmenbedingungen darzulegen, unter denen die Beschäftigungsträger zum Zeitpunkt meiner Befragung tätig waren. Darüber hinaus ist die Hamburger Arbeitsförderung ein gutes Anschauungsbeispiel dafür, dass die Tücken Neuer Steuerung oft in der Politik und im Detail stecken. Daher soll zumindest ein Eindruck davon vermittelt werden, dass die betreffenden Rahmenbedingungen nicht mit einem Mal implementiert wurden, sondern eine Etappe im Verlauf langjähriger, zäher und mühsamer Auseinandersetzungen innerhalb von und zwischen Politik, Verwaltungen und Trägern darstellen.

Dazu gebe ich zuerst in Kapitel 4.1. einen Überblick zu der Größenordnung und zu den Instrumenten, Zielgruppen und Akteuren dieses Fördersegmentes in der Hamburger Politik. In Kapitel 4.2. benenne ich die rechtlichen Grundlagen der städtischen Förderung, charakterisiere die Steuerungsprobleme, mit denen sie in den neunziger Jahren konfrontiert war, und umreiße anschließend, welche Schritte seit Mitte der neunziger Jahre unternommen wurden, um eine Neue Steuerung nach dem Leitbild der KGST (vgl. Kap. 2.3.2.) zu etablieren.

Kapitel 4.3. befasst sich mit den Maßnahmen der Stadt in den Jahren 2002 bis 2004, d.h. mit der Zeit nach dem Regierungsantritt der CDU Ende 2001 und vor der Einführung des SGB II im Jahr 2005. In diesen Zeitraum fallen die Interviews, die ich im Herbst 2004 mit Fachkräften in Hamburger Beschäftigungsträgern geführt habe (vgl. Kap. 5). Dieser Teil stellt also den durch die Politik gesetzten Rahmen dar, innerhalb dessen die befragten Fachkräfte zur Zeit der Interviews agierten. Im Einzelnen beschreibe ich darin die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung des Hamburger Senats und erläutere die Verfahrenselemente der Stadt zur Steuerung der Träger.

Kapitel 4.4. antwortet auf die Frage, wie sich die Hamburger Arbeitsverwaltung zur Steuerung der Stadt verhielt und welche Anforderungen an die Träger von dieser Seite gestellt wurden. Das Resümee in Kapitel 4.5. nimmt abschließend eine Einordnung des Hamburger Modells in die bereits skizzierten allgemeinen Entwicklungstendenzen von Steuerung (Kap. 2) und Arbeitsförderung (Kap. 3) vor.

Die folgende Darstellung basiert auf Drucksachen der Hamburger Bürgerschaft und auf Veröffentlichungen des Hamburger Senats und der Fachbehörden wie Pressemitteilungen, Gutachten, Arbeitsmarkt- und Controllingberichten. An Sekundärliteratur konnte ich zudem eine neuere Dissertation zum Thema Zuwendungssteuerung in Hamburg verwenden (vgl. Augustin 2006). Ergänzend zu den Publikationen lagen mir zu manchen Vorgängen unveröffentlichte Stellungnahmen und Schriftstücke wie Protokolle und Briefe vor, außerdem Informationen aus Expertengesprächen, die ich 2002 mit Vertreter/innen von Behörden, Arbeitsamt und Trägern zum Thema Neue Steuerung geführt habe. Soweit möglich, verweise ich in meinen Ausführungen aber nur auf veröffentlichte Quellen.

4.1. Der Zweite Arbeitsmarkt in Hamburg

Der Zweite Arbeitsmarkt stellt in Hamburg seit den achtziger Jahren ein Politikfeld von beachtlicher Größenordnung und Ausdifferenzierung dar. Dies soll im Folgenden verdeutlicht werden, indem seine Förderinstrumente (Kap. 4.1.1.), Zielgruppen (Kap. 4.1.2.) und Akteure (Kap. 4.1.3.) in den Grundzügen vorgestellt werden.

4.1.1. Förderinstrumente

Der Zweite Arbeitsmarkt in Hamburg stützte sich bis zum Inkrafttreten des SGB II im Jahr 2005 im Wesentlichen auf zwei Rechtsgrundlagen: das Arbeitsförderungsrecht, das

1998 durch das SGB III ersetzt wurde, und das BSHG. Als drittes wichtiges Förderinstrumentarium ist zudem der Europäische Sozialfonds [ESF] zu nennen, dessen Mittel seit Ende der achtziger Jahre vor allem für Qualifizierungszwecke eingesetzt wurden.

Die gezielte Kofinanzierung von Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsrecht bzw. dem SGB III lenkte seit Anfang der achtziger Jahre umfangreiche Finanzmittel der Bundesanstalt für Arbeit [BA] nach Hamburg. Dabei handelte es sich zum größten Teil um Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen [ABM], daneben fielen auch Strukturanpassungsmaßnahmen [SAM] und Lohnkosten- bzw. Eingliederungszuschüssen [LKZ/EGZ] zahlenmäßig ins Gewicht.¹ Die Kofinanzierung der Stadt erstreckte sich im Allgemeinen auf ein Viertel der Lohnkosten sowie auf die Bereitstellung der personellen und sachlichen Infrastruktur zur Durchführung der Maßnahmen. Die Gesamtkosten verteilten sich dadurch in etwa zu gleichen Teilen auf Stadt und Arbeitsverwaltung.

Die „Hilfe zur Arbeit“ nach dem §19 BSHG wurde dagegen allein durch die Stadt finanziert. Anfang der achtziger Jahre bestand eine wesentliche Neuerung der Hamburger Politik darin, die „Hilfe zur Arbeit“ von der zuvor vorherrschenden Mehraufwandsvariante nach §19.2 BSHG auf die Förderung tariflich entlohnter, regulärer Arbeitsplätze nach §19.1 BSHG umzustellen.² Das Programm „Tariflohn statt Sozialhilfe“, das zudem die Freiwilligkeit der Arbeitsaufnahme vorsah, bestimmte bis 2001 die Hamburger Beschäftigungsförderung nach dem BSHG. Erst ab 2002 wurden Maßnahmen nach der Mehraufwandsvariante wieder ausgebaut.

Die Beschäftigungsverhältnisse im Zweiten Arbeitsmarkt stellten unter der SPD als Regierungspartei, d.h. bis zum Ende der rot-grünen Koalition im Herbst 2001, finanziell und programmatisch den Kern der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Hamburger Senats dar (zu der Entwicklung danach vgl. Kap. 4.3.). Die rot-grüne Regierung schrieb 1997 in ihrem Koalitionsvertrag das Budget für die aktive Arbeitsmarktpolitik auf einen jährlichen Betrag von 230 Mio. DM fest und nahm es damit von weiteren Sparmaßnahmen zur Haushaltskonsolidierung aus. Im Jahr 2001 entfielen ca. 210 Mio. DM, d.h. gut 90 Prozent dieses Budgets auf das sogenannte Aktionsfeld „Beschäftigung auf Zeit mit begleitender Qualifizierung“, in dem das Programm „Tariflohn statt Sozialhilfe“ (102,6

¹ Einen Überblick zu den einzelnen Förderinstrumenten und ihrem zahlenmäßigen Einsatz in der Hamburger Arbeitsmarktpolitik seit 1982 gibt Augustin (2006, S.93ff). Wichtigste Quelle hierfür sind die von der Stadt seit Anfang der neunziger Jahre veröffentlichten Arbeitsmarkt- und Controllingberichte.

² Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante, heute allgemeiner bekannt unter der Bezeichnung ‚Ein-Euro-Jobs‘, sind rechtlich kein Arbeitsverhältnis, sondern ein Sozialrechtsverhältnis.

Mio. DM) und die Kofinanzierung der Maßnahmen nach dem SGB III (107,9 Mio. DM) zusammengefasst waren (zu den Zahlen vgl. DRS 17/191).

Die übrigen Mittel verteilten sich auf die drei weiteren Aktionsfelder „Heranführung an Erwerbsarbeit“, „Direkte Arbeitsmarktintegration“ sowie „Präventive und krisenintervenerende Arbeitsmarktpolitik“. Diese Felder beinhalteten überwiegend Programme, die neue Ansatzpunkte im Brückenschlag zum regulären Arbeitsmarkt erproben sollten und die verstärkt seit 1995 in Form von Modellprojekten initiiert wurden.³

Die jahresdurchschnittlichen Förderzahlen im Zweiten Arbeitsmarkt lagen im Jahr 1983 bei ca. 1.800 Arbeitsverhältnissen und erreichten Ende der achtziger Jahre mit über 7.400 Stellen ihr Maximum. Im Jahr 2001 waren es im Jahresdurchschnitt noch etwa 5.100 Arbeitsplätze.⁴ Der Rückgang der Beschäftigungszahlen in den neunziger Jahren war durch den Abbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Bundesebene, also durch eine Reduktion der Maßnahmen der BA bedingt. Demgegenüber stiegen die Förderzahlen nach §19.1 BSHG auch in den neunziger Jahren noch weiter an, so dass sich ihr Anteil an den Beschäftigungsmaßnahmen insgesamt von 17 Prozent im Jahr 1990 auf über 40 Prozent im Jahr 2001 erhöhte.

4.1.2. Zielgruppen

Die Hamburger Förderung war in den Anfangsjahren auf anspruchsvolle, gesellschafts- und strukturpolitisch nützliche Projekte ausgerichtet. Diese Aufgabenorientierung hatte zur Folge, dass am Arbeitsmarkt schwach positionierte Gruppen in den Beschäftigungsmaßnahmen unterrepräsentiert blieben (vgl. Huebner u.a. 1992, S.39ff).

Mit der Senatsmitteilung „Hamburger Neue Beschäftigungspolitik in 1988 und 1989“ (DRS 13/2121) erfolgte in dieser Hinsicht eine grundlegende und dauerhafte Umstellung. Die Projekte sollten nun nicht mehr vorrangig Arbeitsplätze zur Verfügung stellen, die in ihren Anforderungen denen des Ersten Arbeitsmarktes gleichwertig waren,

³ Zu diesen Programmen wie JobStart, Private Vermittlungsagenturen oder die Arbeitsstiftung Hamburg vgl. die Darstellung in FHH, BAGS (2001), z.T. auch Schmid/Blancke (2001, S.119ff) sowie Dreas (2003). Seit 2001 beteiligte sich Hamburg zudem an der bundesweiten MOZART-Initiative mit dem Modellprojekt JobPlan zu Assessmentverfahren für langzeitarbeitslose Bewerber/innen von Sozial- und Arbeitslosenhilfe. Daneben liefen außerdem Programme wie JUMP oder Enigmah, die allein vom Arbeitsamt finanziert und federführend von ihm gesteuert wurden.

⁴ 2.893 ABM/SAM, 2.130 BSHG und 86 EGZ. Zur Angabe für die EGZ vgl. FHH, BWA (2004, S.9). Die Angabe für die EGZ in Höhe von 490 im Jahr 2001 bei Augustin (2006, S.96) kann ich nicht nachvollziehen. Die EGZ waren seit Ende der neunziger Jahre im Zweiten Arbeitsmarkt ein auslaufendes Instrument. Im Jahr 2000 wurden darüber noch 96 Arbeitsverhältnisse gefördert, vgl. FHH, BAGS (2001, S.51).

sondern sich in erster Linie auf bestimmte Zielgruppen mit Problemen am Arbeitsmarkt konzentrieren, insbesondere auf Langzeitarbeitslose und Jugendliche.

In den Vordergrund rückte damit eine Eingliederungsorientierung, d.h. die Anforderung, durch die Maßnahmen die Stabilisierung, Qualifizierung und Vermittlung der Beschäftigten bestmöglich zu unterstützen. Lange Zeit folgte die Hamburger Arbeitsmarktpolitik dabei „einem inkrementellen Konzept der Positionierung im regulären Arbeitsmarkt“ (PIW 1995, S.X). Wo der Sprung für eine direkte Vermittlung zu groß erschien, sollten Förderketten und ein entsprechend breites Spektrum an Förderangeboten dieses primäre Ziel ermöglichen. Daneben zielte die Hamburger Politik weiterhin darauf, mit den Beschäftigungsmaßnahmen Synergieeffekte in den Bereichen Stadtentwicklung, Sozial- und Strukturpolitik zu erreichen.

4.1.3. Akteure

Im Folgenden stelle ich die Akteure vor, die direkt an der Implementation der Maßnahmen beteiligt sind. Dies sind einerseits die mit der Steuerung betrauten Organisationen der Stadt- und Arbeitsverwaltung, andererseits die mit der Durchführung der Maßnahmen befassten Beschäftigungsträger.⁵

Die Steuerung der städtischen Arbeitsmarktpolitik erfolgt für Hamburg zentral, die sieben Stadtbezirke spielen darin keine entscheidende Rolle. Bis zum Herbst 2001 wurde sie durch die Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales [BAGS] wahrgenommen und war dort im Amt für Arbeit und Sozialordnung zusammengefasst. Mit dem Regierungswechsel erfolgte ab 2002 eine Neustrukturierung der Behörde (vgl. Kap. 4.3.2.).

In der Umsetzung der Maßnahmen nach dem SGB III kooperierte die BAGS mit der Hamburger Arbeitsverwaltung, die die Mittelvergabe für die Leistungen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik gleichfalls zentral für Hamburg steuerte (vgl. auch Kap. 4.4.). Entscheidungsorgan war hier der Verwaltungsausschuss, der drittelparitätisch durch Stadt, Arbeitsverwaltung sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände besetzt war und jeweils zu Beginn eines Haushaltsjahres die Aufteilung des sogenannten Eingliederungstitels festlegte (2001 gut 225 Mio. Euro). Gegenüber der Arbeitsverwaltung konnte die

⁵ Die Adressat/innen bzw. Zielgruppen der Maßnahmen zählen hier nicht zu den Akteuren, da sie auf die Implementation keinen unmittelbaren Einfluss haben (vgl. auch Kap. 2). Neben der Implementation lassen sich in der lokalen Politikarena zudem die „Subarenen“ Entscheidung und Öffentlichkeit unterscheiden, vgl. Benzler/Heinelt (1991, S.44ff); Huebner u.a. (1990, S.36f). In der Entscheidungs- und Öffentlichkeitsarena spielen für die Initiierung bzw. Blockierung von Maßnahmen als weitere Akteure vor allem Parteien, Kammern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände eine wichtige Rolle. Im Zentrum dieser Arbeit stehen jedoch Fragen der Implementation bzw. Steuerung.

Stadt vor allem dadurch einen großen Einfluss in Steuerungsfragen ausüben, dass sie nahezu die gesamte Trägerstruktur für die Durchführung der Beschäftigungsmaßnahmen finanzierte.

Die Umsetzung des Programms „Tariflohn statt Sozialhilfe“ lag fast ausschließlich in der Zuständigkeit der stadteigenen „HAB Hamburger Arbeit – Beschäftigungsgesellschaft mbH“ [HAB], die 1983 eigens zu diesem Zweck gegründet wurde und 2001 über knapp 1.900 Förderstellen nach §19.1 BSHG verfügte. Die 1987 mit identischem Zweck, aber anderem regionalen Schwerpunkt gegründete „HWB Hamburg-West Beschäftigungsgesellschaft mbH“ fusionierte 1998 auf Beschluss der rot-grünen Koalition mit der HAB, um durch die Zusammenlegung Kosten zu reduzieren. Zusätzlich zu den Plätzen bei der HAB wurden seit 1998 jährlich bis zu 250 BSHG-Stellen durch öffentliche Bekanntgabe an andere Träger vergeben.⁶ Die HAB erhielt ihr Zuwendungsvolumen bis Ende 2004 als Globalbudget über einen eigenen Haushaltstitel und nahm damit eine Sonderstellung ein, die des Öfteren von Politik, Öffentlichkeit und anderen Trägern hinterfragt wurde (vgl. insbesondere DRS 16/5000).

Die Umsetzung der Maßnahmen nach dem SGB III war in Hamburg stets auf mehrere Organisationen verteilt, deren Anzahl sich aber im Laufe der Jahre erheblich verringerte.⁷ In den achtziger Jahren beteiligten sich zeitweise über 600 private und staatliche Einrichtungen an der Durchführung von ABM (vgl. Gerhardt 2000, S.105). Ihre Zahl ging bis zur Mitte der neunziger Jahre auf rund siebzig, im Jahr 2000 auf dreißig und im Jahr 2004 auf zwanzig Institutionen zurück. Anfangs stützte sich die ABM-Politik auf drei verschiedene Trägergruppen: Behörden, private oder freie Einrichtungen und Beschäftigungsträger. Letztere förderte die Stadt auch institutionell, d.h. mit Mitteln für Stammpersonal, Investitionen und laufende Betriebskosten.⁸ Ende der neunziger Jahre führten im Wesentlichen nur noch Beschäftigungsträger die Maßnahmen durch.

Die Konzentration auf diesen Organisationstyp wurde 1988/89 mit der Hinwendung zu bestimmten Problemgruppen des Arbeitsmarktes eingeleitet. Anstelle der bisherigen Vielfalt und Aufgabenorientierung der Projekte hielt man jetzt professionalisierte Strukturen für nötig, um die arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen angemessen zu fördern. Dazu gründete die Stadt in allen Hamburger Bezirken sogenannte „Bezirkliche Beschäf-

⁶ Die BSHG-Maßnahmen spielten im Bereich der sozialen Stadtteilentwicklung eine wichtige Rolle, um Zielgruppen, die keine Ansprüche auf Lohnersatzleistungen haben, in Projekte integrieren zu können.

⁷ Zu den Zahlen vgl. die Hamburger Arbeitsmarkt- und Controllingberichte.

⁸ Die Institutionelle Förderung bezieht sich auf die Förderung einer Einrichtung im Unterschied zur Projektförderung, die einzelne, abgrenzbare Projekte zum Gegenstand hat.

tigungsträger“. Diese Träger und eine Reihe von weiteren Einrichtungen aus dem Bereich der kommunalen Sozial- und Jugendarbeit gelangten in die Institutionelle Förderung und stellten seitdem den Kern der Hamburger ABM-Träger.⁹

Die meisten dieser Einrichtungen entstanden Mitte bis Ende der achtziger Jahre. Bis auf wenige Ausnahmen waren sie anfangs als Vereine organisiert. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre verbreitete sich durch mehrere Fusionen und Umwandlungen die Rechtsform der GmbH. Wie die Vereine waren die Gesellschaften mbH überwiegend gemeinnützig ausgerichtet. Die kleineren und mittleren Organisationen boten bis zu fünfzig und um die hundert, die großen zweihundert und mehr Arbeitsplätze für befristet Beschäftigte an.

Die Träger waren bestrebt, ihre Tätigkeitsfelder und Finanzierungsquellen zu diversifizieren, um die unsicheren und im Trend abnehmenden Bundesmittel für ABM durch weitere Standbeine zu ergänzen. Sie nutzten daher eine möglichst große Bandbreite an Förderprogrammen und versuchten Erträge aus eigenen Leistungen zu erzielen, soweit dies im Rahmen der Gemeinnützigkeit und des Arbeitsförderungsrechtes machbar war. Die städtischen Zuwendungen im Rahmen der Institutionellen Förderung blieben jedoch maßgeblich für die Deckung ihrer Personal- und Betriebskosten.

Die Trägerstruktur gründete sich zu einem erheblichen Teil auf Initiative und Einfluss von Behörden und der langjährigen Regierungspartei SPD. Nicht nur bei den Beschäftigungsträgern, die eigens für die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik gegründet wurden, sondern auch bei der Vernetzung und Einbindung bereits vorhandener Vereine gaben Behörden- und Parteivertreter/innen wesentliche Anstöße und übernahmen in Führungs- und Aufsichtsgremien tragende Funktionen.¹⁰ In einer Reihe von Trägern war dadurch eine Zweigleisigkeit der Steuerung angelegt, dass die Stadt einerseits über das Zuwendungsverfahren Einfluss nahm (vgl. Kap. 4.2. und 4.3.), andererseits durch Repräsentant/innen in den Führungsgremien vertreten war. Dies gilt insbesondere für diejenigen Organisationen, die wie die HAB als öffentliche Unternehmen dem „Funktionsmodell für die Beteiligungsverwaltung“ unterlagen, das 1983 in Hamburg verbindlich eingeführt worden war.¹¹ Insgesamt war das Subsidiaritätsprinzip (vgl. Kap. 2.3.1.) in der

⁹ Neue Anbieter kamen in diesem Fördersegment nur ganz vereinzelt seit Ende der neunziger Jahre hinzu.

¹⁰ Beispiele zu einzelnen Trägern finden sich in DRS 16/5000.

¹¹ In diesem Modell sind die fachpolitische Steuerung der Fachbehörde und die haushaltspolitische Aufsicht der Finanzbehörde systematisch verzahnt, vgl. dazu im Einzelnen Obstfelder (1998). Zentrales Steuerungsorgan ist demnach der Aufsichtsrat der Gesellschaft, dem die Leitung der zuständigen Fachbehörde vorsteht, im Fall der Beschäftigungsträger also bis 2001 die BAGS. Neben der HAB und der HWB be-

Hamburger Arbeitsmarktpolitik durch das starke Engagement der Stadt deutlich weniger ausgeprägt als in anderen Städten und Bundesländern.

4.2. Neue Steuerung: Grundlagen und Ansätze in den neunziger Jahren

Die Stadt Hamburg finanziert ihre Aktive Arbeitsmarktpolitik über Zuwendungen, die sie an nicht-staatliche Organisationen vergibt. Gesetzliche Grundlage für die Zuwendungsvergabe sind die §23 und §44 der Landeshaushaltsordnung [LHO], über die die Hamburger Bürgerschaft innerhalb der Rahmengesetzgebung des Bundes beschließt. Die LHO wird näher geregelt durch Verfahrensvorschriften [VV] und Dienstvorschriften [DV], die selbst keinen Gesetzescharakter haben, jedoch die Verwaltung nach innen binden.

Über Zuwendungen werden Aufgaben finanziert, an denen ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, die aber gesetzlich nicht vorgeschrieben sind, auf deren Erbringung also kein Rechtsanspruch bestehen darf. Es handelt sich um Förderbeträge, die nicht zurückgezahlt werden müssen und in drei verschiedenen Formen bewilligt werden können:

1. Anteilsfinanzierung: Übernahme eines Anteils am gesamten Finanzvolumen,
2. Fehlbedarfsfinanzierung: Übernahme des Fehlbetrages nach Verbrauch der Eigenmittel,
3. Festbetragsfinanzierung: Bewilligung eines festgesetzten Budgets.

Bis Ende der neunziger Jahre wurden die Beschäftigungsträger in Form der Fehlbedarfsfinanzierung gefördert (vgl. Kap. 4.2.3.). Die Gewährung einer Zuwendung erfolgt formal auf Antragstellung durch einen Zuwendungsbescheid und ist ein einseitiger Verwaltungsakt nach §35 Verwaltungsverfahrensgesetz. Über die Mittelverwendung gemäß dem Zweck der Zuwendung hat der Zuwendungsempfänger in einem Verwendungsnachweis Rechenschaft abzulegen.

Im Folgenden charakterisiere ich zuerst die Steuerungsprobleme, die in den neunziger Jahren bei der Zuwendungsvergabe für die Arbeitsförderung auftraten und zunehmend Gegenstand politischer Auseinandersetzungen zwischen Opposition und Regierung

fand sich in den neunziger Jahren eine weitere Gesellschaft in öffentlichem Eigentum. In den Bezirkslichen Beschäftigungsträgern wurde der Einfluss der Stadtbezirke dagegen durch die Vertretung des/der jeweiligen bezirklichen Beschäftigungsbeauftragten im Vereinsvorstand institutionell abgesichert.

wurden.¹² Darauf gebe ich in den Kapiteln 4.2.2. und 4.2.3. einen Überblick zu den Richtungsentscheidungen und konkreten Maßnahmen, die die Stadt seit Mitte der neunziger Jahre traf, um eine Neue Steuerung in Zweiten Arbeitsmarkt zu implementieren.

4.2.1. Steuerungsprobleme

In den expansiven Anfangsjahren der Hamburger Arbeitsmarktpolitik ging es der Stadt um eine schnelle Ausweitung der Arbeitsplatzangebote im Zweiten Arbeitsmarkt, während die qualitative Ausgestaltung der Maßnahmen den Trägern überlassen blieb.

Seit Ende der achtziger Jahre kritisierte u.a. der Landesrechnungshof in seinen Jahresberichten wiederholt das Fehlen inhaltlicher Erfolgskriterien und -kontrollen durch die BAGS. 1992 sprach sich ein von der Senatskanzlei beauftragtes Gutachten zur Koordination der Hamburger Arbeitsmarktpolitik ebenfalls für den Ausbau einer erfolgsorientierten Steuerung aus (vgl. Bangel u.a. 1992, S.XIII und 156ff). Mitte 1993 wurde daraufhin die interne „Dienstvorschrift zur Vergabe von Zuwendungen der BAGS an Stellen außerhalb der Verwaltung“ [Zuwendungs-DV] neu geregelt und um einen Passus ergänzt, der den Zuwendungsgeber zu Erfolgskontrolle und Entwicklung überprüfbarer Ziele und Indikatoren verpflichtet.

Die Dienstvorschrift, so stellte 1996 wiederum der Rechnungshof fest, wurde jedoch nicht konsequent umgesetzt und hatte unmittelbar keinen verändernden Einfluss auf die Praxis (vgl. DRS 16/5000, S.139). Uwe Riez, seit 1995 Leiter des zuständigen Amtes für Arbeit und Sozialordnung in der BAGS, erklärte dazu vor dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss, der sich von 1998 bis 2000 mit der Zuwendungsvergabe in den neunziger Jahren befasste:

„Bis etwa Mitte der 90er Jahre habe kein Fachcontrolling¹³ bestanden, und es seien auch noch keine konkreten Maßnahmen zur Einführung eines Fachcontrolling auf den Weg gebracht worden. Seinerzeit habe, so der Zeuge Riez, bei den Mitarbeitern der Abteilung AO 2 [für Arbeitsmarktpolitik, A.W.] weder ein besonders entwickeltes Kostenbewusstsein noch ein Wirkungsbewusstsein hinsichtlich der geförderten Projekte bestanden.“ (DRS 16/5000, S.143)

¹² Einen umfassenden Einblick in Zuwendungsverfahren und -probleme der neunziger Jahre findet sich in DRS 16/5000. Es handelt sich dabei um den Abschlussbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses zur „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“. Der Ausschuss befasste sich mit der Zuwendungsvergabe der BAGS in den Jahren 1990 bis 1997 und war „einer der arbeitsintensivsten Untersuchungsausschüsse der Hamburgischen Bürgerschaft seit 1946 überhaupt“ (DRS 16/5000, S.2). Sein Bericht, der an die 2.000 Seiten umfasst, ist die wesentliche Grundlage meiner folgenden Darstellung.

¹³ Im behördeninternen Sprachgebrauch wird nach Verfahrens- und Fachcontrolling unterschieden. Das Verfahrens- oder auch Zuwendungscontrolling stellt die Einhaltung rechtlicher Vorgaben sicher, das Fachcontrolling bezieht sich auf die Erreichung des Zuwendungszwecks und beinhaltet die Ergebnis- oder Erfolgssteuerung, vgl. DRS 16/5000, S.142ff und 165 ff.

Neben einem Mangel an Bewusstsein waren strukturelle Schwachstellen ursächlich dafür, dass die Behördenmitarbeiter/innen ihrem Steuerungsauftrag nicht nachkamen und insgesamt mit der sachgerechten Abwicklung der Zuwendungsverfahren überfordert waren. Der genannte Untersuchungsausschuss kam in dieser Hinsicht zu dem Schluss:

„Vieles spricht dafür, dass die Behörde vor dem Hintergrund der akuten Handlungserfordernisse und der Erwartungshaltung seitens der Politik Aufwand und Komplexität der Umsetzung unterschätzte und es insofern unterließ, die für die Abwicklung der Zuwendungen erforderlichen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.“ (DRS 16/5000, S.169)

Personelle Engpässe, Qualifikationsdefizite und organisatorische Abstimmungsprobleme in der Behörde hatten zur Folge, dass die Dienstvorschriften zur Zuwendungsvergabe regelmäßig nicht eingehalten wurden und sich bei der Prüfung der Verwendungsnachweise ein Rückstau von mehreren Jahren aufbaute. Die Aufarbeitung der Verwaltungsrückstände in der Behörde dauerte bis über die neunziger Jahre hinaus. Deutliche Fortschritte ermöglichte erst die Einführung des EDV-Systems INEZ zur Erfassung und Bearbeitung der Zuwendungen im Jahr 2000 (vgl. Kap. 4.2.3.).

Vor 2003 gelang es daher nie, die Zuwendungsbescheide fristgerecht im ersten Quartal eines laufenden Haushaltsjahres auszustellen. Meist wurden sie rückwirkend zum Ende des Jahres erteilt und bestätigten dann die vom Träger übermittelten Angaben. Noch in seinem Jahresbericht 2002 schilderte der Landesrechnungshof diese Praxis an einem Beispiel und monierte, dass sie „eine eigene Wertung und eine eigene Gestaltung und damit Steuerung durch die Behörde vermissen lassen“ (Rechnungshof 2002, S.173). Ebenso kam der parlamentarische Untersuchungsausschuss zu dem Urteil, dass sich infolge der Verfahrensmängel das Steuerungsverhältnis zwischen Behörde und Zuwendungsempfängern in manchen Fällen umgekehrt habe. Am Beispiel des Trägers Altonaer Jugendarbeit e.V. [AJa], der 1995 wegen Subventionsbetruges aufgelöst wurde, stellte der Ausschuss fest:

„Nicht mehr die BAGS als Zuwendungsgeberin setzte den Zweck und überwachte die Umsetzung, sondern die AJa war es, die Mittel nach ihren Interessen und ohne rechtzeitige Beteiligung der Behörde einsetzte, um sich erst nachträglich die Genehmigung durch das Amt AO [für Arbeit und Sozialordnung, A.W.] dafür einzuholen.“ (DRS 16/5000, S.1532)

Der Untersuchungsausschuss thematisierte außer dem Phänomen der strukturellen Überlastung und Überforderung der Behördenmitarbeiter/innen zudem die starke Verflechtung zwischen Verwaltung, Parteipolitik und einigen Trägern als Ursache des Steuerungsversagens (vgl. dazu zusammenfassend Augustin 2006, S.124ff). Darunter fiel auch das Problem möglicher Interessenkollisionen durch die Mitarbeit von Behör-

denvertreter/innen in den Führungsgremien von Vereinen und Beschäftigungsgesellschaften (vgl. Kap. 4.1.). Der CDU-geführten Opposition war es darüber hinaus ein zentrales Anliegen, die informellen Wege der Einflussnahme aufgrund der Verzahnung von Vereins- und Lokalpolitik unter der Ägide der SPD aufzuzeigen und öffentlichkeitswirksam als „Fitz“ zu problematisieren.

4.2.2. Neue Steuerung: Weichenstellungen Mitte der neunziger Jahre

Ab 1995 verfolgte das Amt für Arbeit und Sozialordnung in der BAGS das Ziel, die Arbeitsförderung schrittweise im Sinne des Neuen Steuerungsmodells umzugestalten. Wesentliche Anstöße gab dazu ein Gutachten des Bremer „PIW Progress-Instituts für Wirtschaftsforschung GmbH“ [PIW] zur „Evaluation der Wirkungen des Hamburger Programms ‚Arbeit und Qualifizierung‘ in bezug auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt“. Das Gutachten wurde 1993 von der BAGS in Auftrag gegeben und im Sommer 1995 fertiggestellt. Es untersuchte die Wirksamkeit der Hamburger Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf ihre beiden vorrangigen Zielsetzungen: die psychosoziale Stabilisierung von ABM-Beschäftigten und ihre Vermittlung in den regulären Arbeitsmarkt.

Die Evaluation des PIW kam zu dem Ergebnis, dass das Ziel einer psychosozialen Stabilisierung nicht konkretisiert und „bei näherer Betrachtung praktisch nicht einlösbar ist“ (PIW 1995, S.XIII). Das Institut empfahl, in Zukunft auf diese universale Begründung von Betreuungsangeboten zu verzichten. Hinsichtlich der Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration fand es „ein ganzes Bündel von Rahmenbedingungen (...) für eine signifikante Steigerung der Erwerbsquote im Anschluss an die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen notwendig“ (PIW 1995, S.XIX). Im zweiten Teil des Gutachtens schlugen die Autor/innen zur Optimierung der Wirksamkeit ein „Instrumentarium zur Lenkung der Hamburger ABM-Politik“ vor, nachdem sie festgestellt hatten, dass in der bisherigen Praxis gemeinsam vereinbarte und operationalisierbare Ziele nicht vorhanden waren.

Kritiker/innen sahen in der Argumentation des PIW den Auftakt zur „Reformulierung von Arbeitsmarktpolitik als von anderen Politikfeldern losgelöste pure Integrationspolitik in den 1. Arbeitsmarkt, die letztlich auf eine Selektion von benachteiligten Zielgrup-

pen hinausläuft, weil nur so die Erfolgsquoten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen anzuheben sind“ (Künzel/Stöckigt 1996, S.41).¹⁴

Die BAGS nahm das Gutachten als Grundlage für weitere Schritte und setzte in Folge sieben Projektgruppen ein, um zu den Feststellungen und Empfehlungen praktische Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Zur Teilnahme lud sie arbeitsmarktpolitische Akteure aus Hamburger Behörden, Arbeitsamt, Trägern, Gewerkschaften, Unternehmensverbänden und Kammern ein. Die Gruppenergebnisse und die Schlussfolgerungen der BAGS wurden im Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997 vorgestellt. Dort kündigte die Behörde u.a. die Einführung von Ziel- und Leistungsvereinbarungen und eines Monitorverfahrens für dasselbe Jahr an.

Die BAGS konnte sich mit ihrem Vorhaben auf eine gleichzeitige Änderung im hamburgischen Zuwendungsrecht stützen. Zum 01.01.1997 trat eine Neufassung der Verwaltungsvorschriften [VV] zur Landeshaushaltsordnung [LHO] in Kraft. Die Neufassung der VV schuf die rechtlichen Rahmenbedingungen, um die Grundsätze Neuer Steuerung, die in der Hamburger Verwaltung seit Anfang der neunziger Jahre in Pilotbereichen eingeführt wurden, auf den Zuwendungsbereich zu übertragen.¹⁵ Sie führte in die Zuwendungsvergabe das Prinzip der Budgetierung mit den Elementen Festbetragsfinanzierung, Ergebnisorientierung und Flexibilität der Mittelverwendung ein. Es wurde jetzt möglich, den Zuwendungsempfängern die Bildung von Rücklagen und Rückstellungen zu gestatten, und zugleich verbindlich vorgeschrieben, den Zuwendungszweck nach Zielsetzung und Leistung zu konkretisieren. Die neuen Bestimmungen sahen vor,

„dass die Wirksamkeit (Effektivität) der Tätigkeit des Zuwendungsempfängers den Schwerpunkt der Zuwendungsvergabe und Verwendungsprüfung bilden soll, und dazu die Zuwendungsbescheide den Zuwendungszweck konkreter nach Zielsetzung und Leistung beschreiben müssen. Durch Verzicht auf kleinteilige und formale Bewirtschaftungsregelungen und flexible Wirtschafts- und Finanzierungspläne sollen Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten bewirkt und die Verantwortung für die wirtschaftliche Mittelverwendung beim Zuwendungsempfänger gestärkt werden.“ (DRS 16/5000, S.102)¹⁶

¹⁴ Die beiden zitierten Autorinnen führten etwa zeitgleich zum PIW eine Evaluation Hamburger Beschäftigungsprojekte durch. Ähnlich kritisch zum PIW-Gutachten äußert sich Trube (1998, S.163, Anm.2).

¹⁵ Zur Umsetzung Neuer Steuerung in der Hamburger Verwaltung vgl. z.B. Smeddinck (1998). Einen Überblick gibt Augustin (2006, S.36ff).

¹⁶ In der DRS 16/5000 findet sich auf S.172ff auch eine Synopse zu den Veränderungen der neuen gegenüber der alten Fassung der VV. Eine darauf abgestimmte neue Zuwendungs-DV wurde erst im Januar 2001 verabschiedet. Bis dahin galten die „Rahmenregelung und Hinweise zum kurzfristigen Umgang mit der neuen VV“, die im März 1997 als Übergangslösung erstellt worden waren.

4.2.3. Neue Steuerung: Maßnahmen seit Mitte der neunziger Jahre

Die BAGS orientierte sich bei der Umsetzung der Neuen Steuerung eng an den Prinzipien der KGST (vgl. DRS 16/5000, S.146ff). Das Amt für Arbeit und Sozialordnung begann 1996/97 mit der Entwicklung von Leistungsbeschreibungen und einem Monitoringsystem. Seit 1998 konzentrierte es sich auf die Konzeption und Einführung einer Festbetragsfinanzierung.

Grundsätzlich war die Behörde bestrebt, die Träger, wie auch weitere gesellschaftliche Akteure,¹⁷ als Kooperationspartner in die Umstrukturierung mit einzubeziehen, um die „neuen Finanzierungsmodalitäten möglichst friktionsfrei einzuführen und die tatsächliche Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nicht zu gefährden.“¹⁸ Sie beteiligte Trägervertreter/innen regelmäßig an den Arbeitsgruppen, die mit dem Entwurf der Bausteine für das neue System befasst waren. 1998 gab sie gemeinsam mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege einen Leitfaden zum neuen Zuwendungsrecht heraus (vgl. Rahmenregelungen 1998), um den Willen zum kooperativen Umgang mit den Trägern deutlich zu machen (vgl. DRS 16/5000, S.148).

Zugleich aber verfolgte die Stadt gegen die Interessen der Träger das Ziel, sich aus der institutionellen Förderung zurückzuziehen, den Einfluss der Träger auf die Arbeitsmarktpolitik zurückzudrängen und ihre Stellung neu als Dienstleister zu definieren, die mittelfristig ihren Fortbestand durch konkurrenzfähige Angebote selbst sichern sollten. Trotz der Beteiligung konnten die Träger viele ihrer Positionen in den Verhandlungen letztlich nicht durchsetzen.¹⁹ Im Folgenden fasse ich die Implementation Neuer Steuerung bis zum Regierungswechsel Ende 2001 knapp zusammen.

Im Anschluss an eine Pilotphase enthielten seit 1999 alle Zuwendungsbescheide des Bereiches Arbeitsmarktpolitik Leistungs- und Zielbestimmungen unter der Rubrik „Konkretisierung des Zuwendungszwecks“. Dabei handelte es sich um einseitige Leis-

¹⁷ Hamburg bemühte sich seit Anfang der neunziger Jahre um eine konzertierte Abstimmung der Arbeitsmarktpolitik zwischen Behörden, Arbeitsamt, Kammern, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, vgl. Jaedicke/Weissert (1994, S.219f). Bereits 1996 wurde ein „Bündnis für Arbeit“ beschlossen, vgl. Schmid/Blancke (2001, S.123f). In dem „Dialog Arbeit und Soziales“, der im Herbst 2000 die „Leitlinien der Hamburger Arbeitsmarktpolitik“ (FHH, BAGS, 2001a) verabschiedete, waren zudem die Wohlfahrtsverbände und der Landesverband der BAG Arbeit e.V., ein Interessenverband der Beschäftigungsträger, vertreten. Der regelmäßige Austausch in „Bündnis“ wie „Dialog“ wurde von der neuen Regierung Anfang 2002 eingestellt.

¹⁸ Senatorin für Arbeit, Gesundheit und Soziales Karin Roth in einem Brief an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses der Bürgerschaft Jan Ehlers am 11.12.1998, S.2.

¹⁹ Positionen und Verhandlungen zwischen Behörde und Trägern sind in den Protokollen der Arbeitsgruppen und Behördenbesprechungen sowie diesbezüglichen Schreiben der Beteiligten nachzuvollziehen.

tungsbeschreibungen, in denen der Zuwendungsgeber ohne formelle Beteiligung des Empfängers den Verwendungszweck näher bestimmt. Die Beschäftigungsträger hatten sich mit ihrer Präferenz für Leistungsvereinbarungen nach §93 BSHG, die beiderseitig bindende Verträge beinhalten, nicht behaupten können.²⁰

Die Zielbestimmungen waren relativ breit gefasst und gliederten sich in die Bereiche Zielgruppenerreichung, Integrationserfolg, Qualifizierungsleistungen und stadtpolitischer Nutzen, die wiederum nach Unterkategorien differenziert waren. So wurden z.B. beim Integrationserfolg Übergänge in reguläre Arbeit, Ausbildung, Umschulung und berufliche Weiterbildung unterschieden. Zudem wurden Höchstquoten für Fehlzeiten und für Rückfälle in den Bezug von Transferleistungen formuliert. Die Träger vertraten darüber hinaus das Anliegen, Standards zur Strukturqualität wie etwa zur tariflichen Bindung des Stammpersonals oder zur Begrenzung des Einsatzes von Honorarkräften festzulegen, waren darin jedoch nicht erfolgreich.

In der Zuwendungspraxis blieben die Leistungs- und Zielbestimmungen bis einschließlich 2002 von untergeordneter Bedeutung. Eine direkte Steuerungsfunktion als Zielvorgaben konnten sie nicht erfüllen, weil die Zuwendungsbescheide in der Regel erst rückwirkend gegen Ende des Jahres ausgestellt wurden (vgl. Kap. 4.2.1.).²¹ Zudem war die Zielerreichung nicht Gegenstand der Prüfungen. Das lag zum einen in dem bereits erwähnten generellen Prüfungstau begründet (vgl. Kap. 4.2.1.). Zum anderen gab es vor 2003 kein entsprechendes Berichtswesen.

Die herkömmliche Berichterstattung der Träger bestand in einem Sachbericht, der individuell gestaltet war, und einem zahlenmäßigen Nachweis zum Einsatz der finanziellen Mittel. Beide waren im Rahmen des Verwendungsnachweises zum 30. Juni eines Folgejahres fällig und standen somit für Steuerungszwecke nicht zeitnah zur Verfügung. Sie blieben dennoch bis 2003 – neben zahlreichen Ad-hoc-Abfragen der Behörde bei den Trägern – die einzige kontinuierliche Form der Datenerhebung, da sich die Installation eines EDV-gestützten Berichtswesens jahrelang verzögerte. Zwar hatte die BAGS bereits 1996 die Anregung des PIW zu einem ABM-Monitor aufgegriffen und dessen Realisierung beauftragt. Die Inbetriebnahme, die erst für 1997, dann für 1998 und 1999

²⁰ Zur Bevorzugung von Leistungsverträgen durch Träger sozialer Dienstleistungen vgl. auch Betzelt/Bauer (2000, S.75) sowie Erlinghagen/Knuth (2001, S.39). Letztere sprechen sich dafür aus, auch die damit verbundene Mehrwertsteuerpflicht in Kauf zu nehmen.

²¹ Hinzu kamen weitere Aspekte wie die unverbindliche Formulierung „soll angestrebt werden“, die fehlende Verknüpfung mit Prämien oder Sanktionen und der Umstand, dass die Zielwerte, gerade wenn sie rückwirkend formuliert wurden, bewährte Erfahrungsgrößen und nicht ambitionierte Erwartungen wiedergaben.

angekündigt war, scheiterte jedoch an dem Problem, die gewünschte Datenkomplexität technisch umzusetzen. Ende 1998 entschied sich die Behörde für eine Neuentwicklung im Rahmen des Projektes INEZ (vgl. Kap. 4.3.4).²²

Die rot-grüne Koalition hatte 1997 die Zusicherung eines jährlichen Haushaltsbudgets in Höhe von 230 Mio. DM für die aktive Arbeitsmarktpolitik (vgl. Kap.4.1.1.) mit der Auflage verknüpft, die bisherige Fehlbedarfsfinanzierung der Träger durch eine Festbetragsfinanzierung zu ersetzen. 1998 legte eine Arbeitsgruppe des Amtes für Arbeit und Sozialordnung einen Entwurf auf der Basis von teilnehmerbezogenen Fallkostenspau-schalen vor, an dem die Träger u.a. die geringe Höhe der Pauschalbeträge und ihre feh-lende Differenzierung nach Zielgruppen und fachlichen Konzepten bemängelten.²³ Dar-aufhin wurden als Kompromiss für die Jahre 2000 und 2001 projektbezogene Festbeträ-ge vereinbart, deren Höhe individuell auf Antrag der Träger festgelegt wurde.

Diese Form der Budgetierung trug zwar noch erkennbare Züge der Fehlbedarfsfinanzie-rung, bedeutete aber, wie Behördenvertreter/innen betonten, insofern eine Zäsur, als die institutionelle Förderung der Träger damit aufgehoben war.²⁴ Aus Sicht der BAGS stell-te die projektbezogene Festbetragsfinanzierung eine Übergangs- und Erprobungsphase dar, um offene Fragen zu klären, flankierende Elemente wie das Berichtswesen einzu-führen und die Kostentransparenz zwischen den Projekten zu verbessern.²⁵ Der Senat äußerte in seiner Mitteilung an die Bürgerschaft die Erwartung, „dass durch diese Transparenz ein Optimierungsprozess ausgelöst wird, der in den Folgejahren zu kosten-effizienteren Angeboten (Anträgen) führt“ (DRS 16/4996, S.3). Eine Neuvergabe von Projekten über den Verfahrensweg der Bekanntgabe wurde ab 2002 nicht mehr ausge-

²² Zu den Schwierigkeiten, ein leistungsfähiges Berichtswesen zu implementieren, vgl. die Zusammenfas-sung bei Augustin (2006, S.139ff) und die dort angegebenen zahlreichen Drucksachen der Hamburger Bürgerschaft zu diesem Thema. Eine nähere Beschreibung des 2001 von der rot-grünen Koalition geplan-ten Berichtswesens findet sich in DRS 16/6072 und FHH, BAGS (2001).

²³ Der Vorschlag bezog sich auf die Maßnahmen nach dem SGB III, die im Programm „Arbeit und Quali-fizierung“ zusammengefasst waren. Die HAB verfügte bis Ende 2004 über ein Globalbudget, vgl. Kapitel 4.1.3. Neuere Programme, die seit 1995 aufgelegt wurden, operierten überwiegend bereits mit teilneh-merbezogenen Festbeträgen und z.T. mit erfolgsabhängigen Komponenten, z.B. JobStart, QUAS, Trans-fer, HAPI oder die Arbeitsvermittlung für Sozialhilfebeziehende, vgl. u.a. die Angaben in FHH, BAGS (2001) und die Senatsmitteilung zur Einführung der Festbetragsfinanzierung DRS 16/4996, S.4.

²⁴ Vgl. DRS 16/4996, S.3 und DRS 16/5000, S.148. Die Träger beriefen sich dagegen auf das Regie-rungsprogramm, das ausdrücklich eine Finanzierung der Träger vorsehe, und kritisierten zudem die Un-gleichbehandlung gegenüber der HAB. Die Entflechtung zwischen Trägern und Behörden in den Füh-rungsgremien war im Übrigen schon vorher durchgeführt worden, häufig im Zuge des Wechsels der Rechtsform von Verein zu GmbH.

²⁵ Zu den Streitpunkten und offene Fragen zählten der oben erwähnte Konflikt über Standards zur Struk-turqualität sowie die Behandlung von Abschreibungen und Eigentumsfragen, die Verrechnung unter-schiedlicher Qualifizierungsangebote, die Finanzierung von Förderketten und der Umgang mit den unter-

geschlossen. An dem Ziel einer kopfzahlbezogenen Förderung hielt die Stadt für einen späteren Zeitpunkt fest.

4.3. Die Steuerung der Stadt Hamburg in den Jahren 2002 bis 2004

Nachdem die SPD in der Stadt Hamburg über vier Jahrzehnte lang den Ersten Bürgermeister gestellt hatte, erfolgte im Herbst 2001 ein Machtwechsel durch eine Koalition aus CDU, FDP und Schill-Partei. Im Februar 2004 ging die CDU aus vorgezogenen Neuwahlen mit einer absoluten Mehrheit hervor und stand seitdem allein in der Regierungsverantwortung.

Der CDU-geführte Senat distanzierte sich von der bisherigen Förderung des Zweiten Arbeitsmarktes und sprach sich für eine „weitestgehende“²⁶ Umschichtung der Mittel in Lohnkostenzuschussmodelle aus, d.h. für eine direkte Subventionierung von Beschäftigungsverhältnissen im allgemeinen Arbeitsmarkt. In den folgenden drei Jahren nach dem Regierungsantritt reduzierte der Senat stufenweise die für den Zweiten Arbeitsmarkt verausgabten Mittel um insgesamt ca. 40 Prozent von gut 106 Millionen Euro im Jahr 2001 auf knapp 63 Millionen Euro im Jahr 2004.²⁷

Im Folgenden erläutere ich zuerst, durch welche Maßnahmen die Einsparungen im Zweiten Arbeitsmarkt erreicht wurden (Kap. 4.3.1.). Darauf gehe ich knapp auf die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung des neuen Senats im Verhältnis zur Vorgängerregierung ein (Kap. 4.3.2.). Im Anschluss daran stelle ich vor, wie die einzelnen Komponenten Neuer Steuerung für den Zweiten Arbeitsmarkt in den Jahren 2002 bis 2004 umgesetzt wurden (Kap. 4.3.3. bis 4.3.6.). Diese Unterkapitel beschreiben also, welche Vor-

schiedlichen Mieten der Träger. Es fehlte außerdem eine Vereinbarung mit dem Arbeitsamt zur Bewilligung der Stellenkontingente und zur Abrechnung der Maßnahmen.

²⁶ Vgl. die Koalitionsvereinbarungen zwischen CDU, FDP und Schill-Partei, S.19. Im Koalitionsvertrag nahm die Arbeitsmarktpolitik im Unterschied zur rot-grünen Vorgängerregierung keinen zentralen Stellenwert ein, sondern wurde lediglich als letzter Unterpunkt im Abschnitt „Wirtschaft“ mit drei Sätzen berücksichtigt.

²⁷ Zu den Zahlen im Einzelnen vgl. insbesondere die beiden Controllingberichte der Behörde für Wirtschaft und Arbeit [BWA] in den Jahren 2004 und 2005 (FHH, BWA 2004, 2005) sowie die Drucksachen DRS 17/2343 und 18/341. Das Nachvollziehen der Ausgaben ist durch die zeitweilige Aufteilung der arbeitsmarktpolitischen Programme auf zwei Behörden, die BWA und die Behörde für Soziales und Familie [BSF], in den Jahren 2002 bis 2004 (vgl. unten im Text) stellenweise etwas mühsam, da beide Behörden ihre Ausgaben getrennt ausweisen und die BSF im Unterschied zur BWA keine arbeitsmarktpolitischen Berichte erstellte. So fehlen etwa in der von Augustin (2006, S.100) gegebenen Übersicht über die Ausgaben für den Zweiten Arbeitsmarkt im Jahr 2003 die von der BSF für die Förderung der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur und SAM verausgabten Mittel in Höhe von ca. 11 Millionen Euro (vgl. DRS 18/341, S.9) und im Jahr 2004 die für die Förderung nach §199 SGB III verwendeten Mittel in Höhe von knapp 5 Millionen Euro (vgl. FHH, BWA 2005, S.6).

gaben für die Trägerarbeit zum Zeitpunkt der Interviews im Herbst 2004 (vgl. Kap. 5) von Seiten der Stadt bestanden.

4.3.1. Sparmaßnahmen im Zweiten Arbeitsmarkt

Die Einsparungen im Zweiten Arbeitsmarkt wurden erstens erreicht durch eine Absenkung der Förderzahlen im Bereich von ABM/SAM im Jahresdurchschnitt von knapp 2.900 im Jahr 2001 auf annähernd 1.800 Beschäftigte im Jahr 2004 (vgl. FHH, BWA 2005, S.6). In der Förderung nach §19.1 BSHG belief sich der Rückgang im Jahresdurchschnitt von 2.130 Förderfällen im Jahr 2001 auf 1.640 im Jahr 2004.²⁸

Stattdessen wurden verstärkt kostengünstigere Förderinstrumente eingesetzt, die eine Mehraufwandspauschale für gemeinnützige Arbeit vorsehen und im Allgemeinen als Ein- bzw. Zwei-Euro-Jobs bekannt sind. So erfolgte ab Frühjahr 2002 im Bereich des BSHG eine sprunghafte Ausweitung der Beschäftigung nach dem §19.2 BSHG (sog. Ein-Euro-Programm). Im Jahr 2004 wurden hierüber im Jahresdurchschnitt 1.198 Personen erreicht. Der verpflichtende Charakter dieser Maßnahmen sollte auch der Prüfung der Arbeitsbereitschaft dienen (vgl. DRS 17/3482). Im Bereich des SGB III legte die Stadt im Frühjahr 2003 ein Förderprogramm nach §199 SGB III auf, das Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe auf freiwilliger Basis für maximal sechs Monate in Anspruch nehmen konnten und über das 2004 im Jahresdurchschnitt 670 Beschäftigte finanziert wurden (sog. Zwei-Euro-Programm; vgl. auch Kap. 6.2. Anm.13).

Zweitens konnten Stadt und Arbeitsverwaltung Einsparungen dadurch realisieren, dass sie Anfang 2002 die bis dahin geltende tarifliche Entlohnung der ABM-Beschäftigten auf Förderpauschalen umstellten, die knapp über dem Sozialhilfesatz lagen. Grundlage dafür war eine neue Bestimmung des zum 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Job-AQTIV-Gesetzes.²⁹ Die Förderbeträge für SAM und Maßnahmen nach §19.1 BSHG wurden in Folge den ABM-Pauschalen ebenfalls angeglichen. In der Hamburger „Hilfe zur Arbeit“ nach dem BSHG endete damit nach zwanzig Jahren das Programm „Tariflohn statt Sozialhilfe“.³⁰

²⁸ Vgl. Augustin (2006, S.99, Abb.11) und FHH, BWA (2005, S.5).

²⁹ Der CDU-geführte Senat hob als Begründung die Einhaltung des Lohnabstandsgebotes für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen besonders hervor, vgl. etwa FHH (2001) und DRS 17/191, Punkt IV.2.a). Die Einführung der Pauschalen war aber bereits unter der rot-grünen Regierung geplant, um den Konflikt mit dem Arbeitsamt zur Festbetragsfinanzierung zu bereinigen, vgl. Kap. 4.4.1. Seit Anfang 2004 ist die pauschalierte Förderung von ABM durch das Dritte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt [Hartz III] verbindlich vorgeschrieben.

³⁰ Vgl. DRS 17/492 und FHH, BSF (2002). Allerdings sahen bereits die Tarifverträge in diesem Bereich, insbesondere für Jungerwachsene unter 25 Jahre, sehr niedrige Tarife vor, was ebenfalls mit dem Argu-

Zudem erfolgte eine Reduzierung der Förderdauer bei ABM, SAM und §19.1 BSHG von zwölf auf zehn Monate. Wie bei der Beschäftigung nach §19.2. BSHG bekräftigte der neue Senat auch hier den Verpflichtungscharakter der Maßnahmen, indem die Träger die Auflage erhielten, Auskunft über den Verbleib von zugewiesenen Personen und die Gründe für nicht erfolgte Einstellungen zu geben. Auf diese Weise sollten die Möglichkeiten zur Verhängung von Sperrfristen nach dem §144 SGB III bzw. zur Kürzung von Sozialhilfeleistungen nach §25.1 BSHG wegen fehlender Arbeitsbereitschaft besser ausgeschöpft werden.³¹

Drittens setzte die Stadt Senkungen bei den Infrastrukturkosten durch, also den Kosten der Träger für Leitungs- und Fachpersonal und für Sachmittel. Die Träger erhielten für das Jahr 2002 jeweils individuelle Einsparungsaufgaben von 20 bis 30 Prozent gegenüber ihrem Vorjahresbudget (vgl. DRS 17/1040 und Kap. 4.3.6.). Seit der Einführung von Fallkostenpauschalen zu Beginn des Jahres 2003 wurde der Druck zur Kostenreduktion durch die Festsetzung und sukzessive Absenkung der Pauschalen erzeugt (vgl. Kap. 4.3.5.). Bereits im Oktober 2003 schrieb der Senat der neuen Finanzierungsform eine merkliche Wirkung auf die Träger zu und stellte fest: „Die Fusionsbereitschaft der Beschäftigungsträger hat nach Einführung der Fallkostenpauschalen erheblich zugenommen.“ (DRS 17/3482, S.12)

Neben der Fusionierung ergriffen die Träger zwei weitere Optionen, um Einsparungen zu erzielen: Zum einen reduzierten sie ihre Personalkosten, indem sie Stammstellen strichen, Gehaltskürzungen über Änderungskündigungen vornahmen und Aufgaben vermehrt über prekäre Beschäftigungsformen wie Honorarverträge oder Ich-AGs durchführten.³² Zum anderen waren sie bestrebt, eigene kostenintensive Betriebsstätten abzubauen und stattdessen ihr Kontingent an Kooperationsstellen auszuweiten, bei denen die Beschäftigten in anderen Betrieben eingesetzt werden.

4.3.2. Arbeitsmarktpolitische Ausrichtung

Die im Zweiten Arbeitsmarkt eingesparten Mittel wurden größtenteils dem Hamburger Haushalt zur Verfügung gestellt, kleinerenteils in Programme umgeschichtet, die auf die

ment des Lohnabstandsgebotes begründet worden war, vgl. DRS 16/4286, Punkt 7. und 8. sowie DRS 16/4882. Die Förderung von SAM war dagegen schon immer pauschaliert gewesen, allerdings auf höherem Niveau.

³¹ Vgl. FHH, BWA (2004, 2005) für das SGB III und DRS 17/3482 für das BSHG.

³² Kenntnis von solchen Maßnahmen habe ich durch Gespräche mit Trägerverantwortlichen und durch Hinweise in den Interviews. Vgl. aber auch DRS 17/3482 zu entsprechenden Maßnahmen der Kostensenkung bei der HAB.

Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen direkt im allgemeinen Arbeitsmarkt abzielen. Die größten Posten bildeten hier das „Hamburger Modell“, eine Hamburger Variante der Kombilohn-Förderung, und das „Programm zur Förderung der Gründung von Kleinstunternehmen“.³³ Auch der als „Erbblast“³⁴ angesehene Zweite Arbeitsmarkt sollte seine Funktionalität in Zukunft eindeutig in den Dienst der Wirtschaft stellen: „Beschäftigungsträger sind in diesem Sinne ein vorgelagertes Personalbüro für Unternehmen. Das muss ihre eigentliche Kernkompetenz werden.“ (FHH, BWA 2002, S.5)

Als weiteres Signal für mehr Wirtschaftsnähe verlagerte die neue Regierung die Arbeitsmarktpolitik in die Wirtschaftsbehörde, die seit Januar 2002 Behörde für Wirtschaft und Arbeit [BWA] heißt.³⁵ Die frühere BAGS wurde zur Behörde für Soziales und Familie [BSF] transformiert. Der Senat erklärte dazu in einer Pressemitteilung: „Mit der Namensänderung wird nicht nur das Messingschild an der Eingangstür geändert. Vielmehr wird eine neue Stoßrichtung der Politik verdeutlicht.“ (FHH 2001, S.3)

Die von der CDU proklamierte „Neue Maxime der Hamburger Arbeitsmarktpolitik: Fördern, Fordern, Effizienz“ (FHH 2001, S.3) zeigte gleichwohl viel Kontinuität zu den Weichenstellungen der rot-grünen Koalition. Diese hatte für die Arbeitsmarktpolitik bereits in ihrem Arbeitsmarktbericht 2001 einen „Paradigmenwechsel“ und „eine ungleich aktivere Rolle als in früheren Perioden an der Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Arbeitsmarkt“ (FHH, BAGS 2001, S.104) angekündigt. Entsprechend den Grundsätzen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (vgl. Kap. 3.2.3.) sollte sich die Politik künftig darauf konzentrieren, Vermittlungsprozesse am Arbeitsmarkt zu unterstützen. Die arbeitsmarktpolitischen Programme sollten „strikt“ auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und die Vermittlung der geförderten Arbeitslosen ausgerichtet und durch Neue Steuerung effektiv und effizient gestaltet werden (vgl. FHH, BAGS 2001, S.105). Der Regierungswechsel bedeutete in dieser Hinsicht weniger einen radikalen Umschwung, als vielmehr eine starke Beschleunigung und eine kompromisslosere Gangart auf dem bereits eingeschlagenen Kurs.³⁶ Hinzu kamen die zeitgleich einsetzenden Re-

³³ Beide Förderinstrumente wurden im Jahr 2002 aufgelegt und nahmen im Jahr 2004 zusammen knapp fünf Millionen Euro in Anspruch.

³⁴ „Das Problem der neuen Regierung in Hamburg war, dass sie mit dem zweiten Arbeitsmarkt ein System ‚geerbt‘ hatte, das schon allein wegen seiner Masseneffekte nicht von heute auf morgen abzuschaffen war und fast alle finanziellen Mittel der Arbeitsmarktpolitik band.“ (FHH, BWA 2004, S.8)

³⁵ Ein Jahr später verlagerte auch die rot-grüne Bundesregierung die Arbeitsmarktpolitik aus dem Sozial- in das Wirtschaftsministerium.

³⁶ So auch die Einschätzung der im Sommer 2002 befragten arbeitsmarktpolitischen Expert/innen, die zudem darauf hinwiesen, dass die Einsparungen im Zweiten Arbeitsmarkt in dieser Größenordnung gegen

formprozesse der Bundesanstalt für Arbeit, die in die gleiche Richtung zielten (vgl. Kap. 4.4.).

Die CDU-geführte Regierung knüpfte an die Aufbauarbeiten an, die der rot-grüne Senat geleistet hatte, um das Neue Steuerungsmodell im Zweiten Arbeitsmarkt zu etablieren. Die BWA nannte in ihrem 2004 erschienenen ‚Ersten Controllingbericht der arbeitsmarktpolitischen Programme‘ als die drei Kernelemente für die operative Umsetzung (vgl. FHH, BWA 2004, S.8):

- Absoluter Vorrang der Integration in reguläre, nicht subventionierte Beschäftigung vor allen anderen Zielen.
- Organisation eines Dienstleistungsmarktes von Trägern, der nach ökonomischen Kriterien funktioniert (Preise, Mengen, Erfolg, Konkurs, Gewinn, Konkurrenz).
- Einrichtung eines verbindlichen und zeitnahen Controllings, dessen Daten im Rahmen eines Benchmarking als Entscheidungsgrundlage für die Vergabe zukünftiger Förderkontingente dienen sollen.

Im Folgenden stelle ich anhand von Zielvorgaben, Berichtswesen, Finanzierung und Wettbewerb dar, wie diese Komponenten in der Steuerung der Beschäftigungsträger konkret umgesetzt wurden. Dabei ist stellenweise zu berücksichtigen, dass die oben erwähnte Übertragung aller arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen auf die BWA erst ab März 2004 vollständig erfolgte, nachdem die CDU aus den vorgezogenen Neuwahlen mit absoluter Mehrheit hervorgegangen war. Bis dahin blieb die BSF für die Steuerung der Programme nach dem BSHG und für die Vergabe von ca. einem Fünftel der Maßnahmen nach dem SGB III zuständig.³⁷ In den Jahren von 2002 bis 2004 hatten viele Träger daher auf Seiten der Stadt zwei verschiedene Zuwendungsgeber, da sie Projekte bei beiden Behörden unterhielten.

relativen moderaten Widerstand durchsetzbar waren, da sie als Folge des Machtwechsels hingenommen wurden, während sie unter dem alten Senat auf massive Proteste gestoßen wären.

³⁷ 2003 förderte die BWA jahresdurchschnittlich 1.947 und die BSF 445 Beschäftigte im Bereich ABM/SAM, vgl. FHH, BWA (2004, S.31 und 35). Offiziell hieß es, dass die BWA für Projekte zuständig sei, die direkt auf den Ersten Arbeitsmarkt abzielten, während bei der BSF eher sozialpolitisch ausgerichtete Projekte blieben, vgl. FHH (2001, S.3). Tatsächlich folgte die Aufteilung keiner durchgängigen Systematik und ließ sich auch nicht trennscharf durchführen, da die bei der BWA angesiedelten arbeitsmarktpolitischen Grundsatzfragen oft beide Behörden und beide Bereiche (BSHG und SGB III) betrafen. Letztlich dürften vor allem machtpolitische Hintergründe um die Verteilung der Haushaltsmittel für die Aufteilung zwischen den beiden Behörden bestimmend gewesen sein. Die Zerschlagung der BAGS, die als Hochburg des SPD-„Filz“ galt, war schon lange Ziel der CDU gewesen, vgl. Kap. 4.2.1.

4.3.3. Zielvorgaben

Auf der Zielebene erfolgte nach dem Regierungswechsel eine deutliche Reduktion und Fokussierung auf direkte Vermittlungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt.³⁸ Übergänge in Umschulung und Weiterbildung wurden nicht mehr wie zuvor als Integrationserfolg anerkannt. In einer Stellungnahme des Senats hieß es dazu:

„Gelingt einem Arbeitslosen in Anschluss an eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme der Übergang in Fort- und Weiterbildung, ist dies arbeitsmarktpolitisch für den einzelnen Arbeitslosen ein Erfolg, rechtfertigt aber nicht eine zusätzliche Honorierung.“ (DRS 17/1785, S.3)³⁹

Die Stadt zählte jetzt allein solche Übergängen als erfolgreiche Integration, die innerhalb von vier Wochen nach dem Ausscheiden aus der Maßnahme in ein Beschäftigungsverhältnis auf dem regulären Arbeitsmarkt, in die Selbständigkeit oder in eine duale Ausbildung mündeten. Dabei wurden auch Personen mitgezählt, die ihre Beschäftigungsmaßnahme abgebrochen hatten. Die Eingrenzung auf den Zeitraum von vier Wochen sollte sicherstellen bzw. die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass ein Zusammenhang zwischen Maßnahme und Verbleib besteht. Aus diesem Grund wurde von dem sechsmonatigen Erfassungszeitraum der Arbeitsverwaltung bei der Vermittlungsquote abgewichen.

Die Verzahnung mit der Sozialen Stadtteilentwicklung trat gegenüber dem Vermittlungsziel in den Hintergrund. Die BWA legte in ihren Bescheiden als „Konkretisierung des Zuwendungszweckes“ nur noch die durchschnittliche Zahl der Zielgruppenbeschäftigten und die Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt gemäß der oben genannten Definition fest.⁴⁰ Für den stadtpolitischen Nutzen einzelner Projekte konnten die Träger bei der BWA zusätzliche Mittel beantragen, sofern „der finanzielle Aufwand beziffert und der stadtpolitische Nutzen anhand nachprüfbarer Kriterien hinreichend definiert ist“ (FHH, BWA 2004, S.35). Die BSF sah hingegen den stadtpolitischen Nutzen weiterhin als einen integralen Bestandteil der beschäftigungspolitischen Projekte und erfasste ihn im Rahmen der „Konkretisierung des Zuwendungszweckes“ (vgl. z.B. DRS 17/3482, S.12).

³⁸ Im Folgenden ersetze ich daher den in den Veröffentlichungen der BWA in der Regel gebrauchten Begriff der Integration und zugehörige Komposita durch den Begriff der (Arbeits-)Vermittlung.

³⁹ Offenbar wurden aber weiterhin Daten zu solchen Übergängen erhoben, denn in der DRS 18/341 vom 28.05.2004 wurden sie im Abschnitt „Integration“ für das Jahr 2003 gesondert ausgewiesen.

⁴⁰ So Augustin (2006, S.138). Im Controllingbericht der BWA heißt es dagegen, dass die Leistungsbeschreibungen „die soziodemographische Zusammensetzung der zu fördernden Arbeitslosen (...) exakt beziffern“ (FHH, BWA 2004, S.5), ohne dies jedoch genauer zu spezifizieren. Zur Berücksichtigung von bestimmten Zielgruppen im Trägervergleich vgl. auch Kap.4.3.6.

4.3.4. Berichtswesen

Seit Anfang 2000 verwaltete die BAGS sämtliche Finanz- und Programmabläufe im Zuwendungsbereich über das EDV-System INEZ (sog. Verfahrenscontrolling, vgl. Kap. 4.2.1. Anm.13). INEZ steht für ‚Integriertes Verfahren zur Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen‘. Zu Beginn 2003 wurde zudem ein Fachcontrolling für alle Beschäftigungsträger verbindlich eingeführt und als Online-Verfahren über das internetbasierte Zusatzmodul WEB-INEZ eingerichtet. Die INEZ-Daten dienten als Grundlage für die Controllingberichte der BWA (vgl. Kap. 4.3.6.).

Zuvor hatte die Behörde im Jahr 2002 den ursprünglich unter der rot-grünen Koalition vorgesehenen Entwurf zur Umsetzung von WEB-INEZ noch einmal vereinfacht und die Anzahl und Komplexität der Erhebungsdaten entsprechend der Eingrenzung der Zielvorgaben reduziert. Außerdem war das Verfahren 2002 für einige Monate im Testbetrieb mit drei Organisationen gelaufen, um Anwendungsfragen zu klären, so etwa die Gestaltung der Eingabemasken, die Vereinheitlichung der Rubriken und die Vermeidung von Zirkelschlüssen, Redundanzen und inneren Widersprüchen. Dennoch gab es nach der Veröffentlichung des ersten Controllingberichtes 2004 noch Einwände aus den Reihen der Träger, dass die Ergebnisse u.a. auch durch systembedingte Eingabefehler verfälscht worden seien.⁴¹

Das Online-Verfahren ermöglichte einen automatischen täglichen Datenabgleich zwischen Behörde und Trägern. Die Eingabemasken waren nach den jeweiligen Zuwendungsprojekten differenziert. Als Sollgrößen enthielten sie je Projekt die Zielvorgaben zu Laufzeit, Besetzungsstand und Vermittlung. Die Träger gaben in diese Masken die anonymisierten Individualdaten der sogenannten Zielgruppenbeschäftigten ein, d.h. derjenigen Personen, die in den Projekten über Maßnahmen der Arbeitsförderung beschäftigt waren. Gefragt waren zum einen soziodemographische Kategorien wie Geschlecht, Nationalität, Altersgruppe, Schulabschluss, Berufsausbildung, Dauer der Arbeitslosigkeit und Einkommensart vor Maßnahmebeginn, zum anderen maßnahmebezogene Angaben u.a. zu Lohnniveau, Praktikumsteilnahme, interner und externer Qualifizierung. Außerdem waren etwaige Abbruchgründe und der Verbleib innerhalb von vier Wochen nach Ende der Maßnahme zu erfassen.

⁴¹ So im Schreiben Tormin, Geschäftsführer Mook wat, an die BWA vom 05.07.2004. Zum Berichtswesen und der diesbezüglichen Haltung der Träger vgl. auch Augustin (2006, S.139ff).

Die Behördenmitarbeiter/innen hatten zu den individuellen Datensätzen aus Gründen des Datenschutzes keinen Zugang, sondern erhielten auf ihrem Bildschirm lediglich einen aggregierten Soll-Ist-Abgleich auf der Projektebene. Jeweils zum 15. eines Monats fragten sie den aktuellen Besetzungsstand in den Projekten ab, um auf dieser Grundlage den monatlichen Auszahlungsbetrag für die Fallkostenpauschalen zu berechnen (vgl. Kap.4.3.5.). Andere Eingaben wie etwa die Vermittlungserfolge wurden in Zeitraumabfragen ausgewertet. Sie dienten als Grundlage für die Kosten-Nutzen-Bilanz der arbeitsmarktpolitischen Programme und den Leistungsvergleich zwischen den Trägern in den Controllingberichten der BWA (vgl. Kap. 4.3.6.).

Über die INEZ-Eingaben hinaus enthielten die Zuwendungsbescheide an die Träger weitere Nachweispflichten. Quartalsweise hatten sie gemäß §144 SGB III Angaben über Zahl und Ergebnis der Zuweisungen der Arbeitsagentur zu machen. Die Träger legten Halbjahresmeldungen zu Qualifizierung, Vermittlungsprämien und sogenannter Doppelförderung vor (vgl. Kap. 4.3.5.). Im Rahmen der Verwendungsnachweise waren sie gehalten, Daten zu Praktika und Vermittlungserfolgen nach Zielgruppenbeschäftigten aufzulisten und diese durch Arbeitsverträge mit jeweiligem Eintrittsdatum und Nennung des Arbeitgebers zu belegen. Die Träger monierten allerdings anlässlich des ersten Controllingberichtes 2004, dass eine Überprüfung der INEZ-Ergebnisse durch diese Belege nicht ausreichend stattgefunden habe. Laut Thomas Augustin nahm die BWA gar keinen Abgleich der INEZ-Daten mit den Akten der Träger vor, sondern „beschränkte sich auf rudimentäre Plausibilitätsprüfungen und Kontrolle der Eingabevollständigkeit“ (Augustin 2006, S.146).

4.3.5. Finanzierung

Die Stadt realisierte unter der CDU-geführten Regierung das seit 1998 verfolgte Vorhaben, die Finanzierung der Träger im Zweiten Arbeitsmarkt auf Fallkostenpauschalen umzustellen. Die BWA führte Anfang 2003 die Fallkostenpauschalen zusammen mit einem Anreizsystem für schnelle Vermittlungen ein. Die BSF stellte ab diesem Zeitpunkt ebenfalls auf teilnehmerbezogene Pauschalen um, nahm jedoch gegenüber der Regelung der BWA einige Modifikationen vor. Insbesondere verzichtete sie auf das Bonussystem von Vermittlungsprämien und sogenannter Doppelförderung, mit dem die BWA starke Vermittlungsanreize setzen wollte.⁴²

⁴² Vgl. zu dem im Folgenden dargestellten Fördersystem der BWA deren Controllingberichte in FHH, BWA (2004, 2005). Zur Aufteilung der Träger auf die beiden Behörden BWA und BSF vgl. Kap. 4.3.2.

Die BWA bezahlte den Trägern pro gefördertem Beschäftigungsverhältnis maximal 13.000 Euro. Der Betrag setzte sich aus folgenden Positionen zusammen:

Pauschale für Sach- und Lohnkosten	11.000 €
+ ggf. Qualifizierungspauschale	500 €
+ ggf. Zuschlag für Anleitung	500 €
+ ggf. Vermittlungsprämie	1.000 €

Zusätzlich zu den Förderungspauschalen der Stadt erhielten die Träger von Seiten der Arbeitsagentur einen gleichfalls pauschalierten Lohnkostenzuschuss von höchstens 10.000 Euro sowie gegebenenfalls die Prämie für den Vermittlungsgutschein in Höhe von maximal 2.500 Euro (vgl. Kap. 4.4.).

Die Laufzeit einer Maßnahme war auf zehn Monate begrenzt. Die Pauschale für Lohn- und Sachkosten wurde monatlich für die jeweils zum 15. per INEZ nachgewiesene Anzahl an förderungsfähigen Beschäftigten ausgezahlt und betrug also maximal 1.100 Euro pro Kopf und Monat. Im Falle eines Vermittlungserfolgs vor Ablauf der zehnmonatigen Förderdauer erhielten die Träger die noch ausstehenden Monatspauschalen vergütet, wenn sie den frei gewordenen Maßnahmenplatz sofort wieder besetzten. Auf diese Weise konnten sie für einen Förderplatz eine zeitweilige Doppelförderung bekommen, die umso höher ausfiel, je schneller eine Vermittlung gelang. Auf die Vermittlungsprämie in Höhe von 1.000 Euro hatten die Träger Anspruch, wenn sie nachwiesen, dass das vermittelte Beschäftigungsverhältnis sechs Monate nach der Arbeitsaufnahme noch immer Bestand hatte. Dadurch sollte die Vermittlung in nachhaltige Beschäftigung bestärkt werden.

Die Vorteile der Sockelfinanzierung der Träger über Fallkostenpauschalen beschrieb die BWA wie folgt:

„Mit der Einführung des fallbezogenen Festbetrags pro Beschäftigten werden Beschäftigungsträger vorrangig outputorientiert, also anhand der jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Leistung gefördert. Weitere Vorteile der Fallkostenpauschale sind die bessere Vergleichbarkeit der arbeitsmarktpolitischen Leistungen und Kosten und damit die Ermöglichung einer Erfolgskontrolle, die erhöhte Transparenz und die Möglichkeit, bei gleichbleibendem Platzangebot mehr Arbeitslose zu fördern.“ (FHH, BWA 2004, S.25)

Demgegenüber hielt ein Teil der Träger die bereits 1998 formulierte Kritik aufrecht, dass ein einheitlicher Pauschalbetrag den nach Ort, Gewerk und Zielgruppe unterschiedlichen Kostenaufwand der Projekte nicht adäquat abbilde und insofern gerade nicht zur

Transparenz der arbeitsmarktpolitischen Leistungen beitrage.⁴³ Der andere grundsätzliche Einwand der Träger gegen die Fallkostenpauschalen bezog sich darauf, dass sie auf die zeitnahe Besetzung ihrer Maßnahmen keinen Einfluss hätten, da sie von den Zuweisungen der Arbeitsverwaltung abhängig seien. Darin waren sie 2001 durch ein Urteil des Oberlandesgerichtes Düsseldorf gestützt worden. Die Stadt Hamburg berücksichtigte diese Entscheidung insofern, als sie den Trägern eine Fortzahlung der Pauschalen bei nachweislich unverschuldeten Leerständen zusicherte (vgl. Augustin 2006, S.149f).

Aus Sicht der BWA sollte der Kostenvergleich zwischen den Trägern auf Basis der Fallkostenpauschalen primär ermöglichen, Effizienzgewinne zu mobilisieren und den Aufwand je Förderfall und Vermittlungserfolg weiter zu senken. So waren die Pauschalen für 2003 noch nach den durchschnittlichen Fallkosten des Jahres 2002 berechnet worden und entsprachen in den meisten Projekten dem maximal möglichen Betrag von 1.100 Euro pro Monat. Bereits im Jahr 2004 lagen die vereinbarten Fallkostenpauschalen für die Mehrzahl der Träger im Durchschnitt deutlich niedriger zwischen 800 und 900 Euro im Monat. Nach dem gleichen Prinzip wurde die 2003 begonnene Förderung nach §199 SGB III von anfänglich 800 Euro pro Monat im Folgejahr auf einen Betrag gesenkt, der je nach Träger zwischen 530 und 710 Euro, im Durchschnitt bei 686 Euro lag. Für die Maßnahmen nach dem SGB II im Jahr 2005 betragen die Fallkostenpauschalen laut Thomas Augustin durchschnittlich noch 585 Euro pro Monat (vgl. Augustin 2006, S.151).

4.3.6. Wettbewerb

Es gehörte zu den erklärten Zielen der neuen Regierung, die Anbietersituation im Zweiten Arbeitsmarkt durch Wettbewerbselemente zu dynamisieren. Die Grundlage dafür sah sie durch die Einführung der Fallkostenpauschalen gegeben: „Mit dem neuen Finanzierungssystem steht endlich der Arbeitslose und nicht der Träger im Fokus der Hamburger Arbeitsmarktpolitik.“ (FHH, BWA 2002, S.6) Mittelfristig sollten über das Instrument der öffentlichen Ausschreibung Marktmechanismen implementiert werden (vgl. FHH 2001, S.6).⁴⁴

⁴³ Einen guten Einblick in das Spektrum der Trägerpositionierungen zur Einführung der Fallkostenpauschalen und der vermittlungsorientierten Steuerung gibt das Sitzungsprotokoll des Wirtschaftsausschusses der Hamburger Bürgerschaft, der am 16.01.2003 zu diesem Thema eine öffentliche Expertenanhörung durchführte, vgl. DRS 17/8.

⁴⁴ Die BWA unternahm dazu 2003 einen ersten Versuch bei den Maßnahmen nach §199 SGB III, scheiterte aber an formalen Mängeln. Darauf initiierte sie zur Vergabe der Maßnahmen nach § 16 SGB II für das Jahr 2005 ein sogenanntes ‚Interessenbekundungsverfahren‘, das eine starke strukturelle Ähnlichkeit mit einem Ausschreibungsverfahren aufwies. Dazu und zu den grundsätzlichen Problemen von Aus-

Die Vergabe der Stellenkontingente im Bereich von ABM und SAM erfolgte in den Jahren 2002 bis 2004 noch wie zuvor durch Zuteilung an die Träger, nachdem sich Stadt und Arbeitsverwaltung zu Beginn des Haushaltsjahres auf die jahresdurchschnittliche Zahl von Fördermaßnahmen geeinigt hatten. Die Durchführung der Maßnahmen nach dem BSHG lag in diesem Zeitraum weiterhin größtenteils bei dem Träger „Hamburger Arbeit“ [HAB]. Die HAB verfügte traditionell über den Großteil der Maßnahmen nach §19.1 BSHG (vgl. Kap. 4.1.3.) und hatte 2002 auch die Gesamtzuständigkeit für die operative Umsetzung des Ein-Euro-Programms nach §19.2 BSHG übertragen bekommen. Die verantwortliche Behörde BSF begründete diese Entscheidung damit, dass die Grundsicherungs- und Sozialämter einen zentralen Ansprechpartner für die Durchführung der Maßnahmen bräuchten und die HAB im Unterschied zu anderen großen Beschäftigungsträgern das Programm auch inhaltlich befürwortete (vgl. DRS 17/3482, S.16f).

Die Fachbehörden machten aber bereits 2002 deutlich, dass bei der zukünftigen Vergabe von Stellenkontingenten der Preis-Leistungs-Vergleich zwischen den Trägern eine größere Rolle spielen sollte. Erstmals verknüpften BWA und BSF Mittelvergabe und Leistungskriterien, als sie 2002 die Budgetkürzungen der Träger nach den folgenden drei Kriterien differenzierten: durchschnittlicher Festbetrag je Förderfall 2001, Eingliederungsquote unmittelbar nach Abschluss der Maßnahme laut Trägerangabe, Administrationskompetenz (termingerechte Abgabe und Qualität von Sachberichten und Verwendungsnachweis).⁴⁵ Von einer Veröffentlichung des auf dieser Grundlage erstellten Träger-Rankings wurde zu dem Zeitpunkt noch „aus Wettbewerbsgründen abgesehen“ (DRS 17/1040, S.2).

Für die Berichtsjahre 2003 und 2004 veröffentlichte die BWA auf der Grundlage der INEZ-Daten Controllingberichte mit einem „Performance-Portfolio der Beschäftigungsträger“ bzw. einem „Träger-Benchmark“ (vgl. FHH, BWA 2004, 2005). Darin führte sie einen Trägervergleich in den Dimensionen „Effizienz“ und „Zielgruppenorientierung“ durch. Als „Effizienz“ berücksichtigte sie den Anteil der Vermittlungserfolge an den Gesamtabgängen und die Höhe der vereinbarten Fallkostenpauschale (vgl. Kap.

schreibungen im Zuwendungsbereich und bei der Beteiligung gemeinnütziger Organisationen vgl. Augustin (2006, S.61ff und 152f).

⁴⁵ Vgl. DRS 17/1040. Da ein Berichtswesen nach einheitlichen Kriterien noch nicht installiert war, wurden bei der Eingliederung die Selbstangaben der Träger übernommen. Die Einsparquoten wurden gestuft nach drei Stufen je Projekt bestimmt, addiert und dann dem Träger als Gesamtquote „vorgeschlagen“.

4.3.5.).⁴⁶ Die „Zielgruppenorientierung“ umfasste die Kategorien „fehlender Schulabschluss“, „nicht abgeschlossene Berufsausbildung“ und „Langzeitarbeitslosigkeit“. Im zweiten Bericht zog die Behörde zusätzlich das Merkmal „älter als 50 Jahre“ hinzu. Eine Differenzierung der Übergangsquoten nach Zielgruppen, wie noch in der Pressemitteilung vom 13.12.2001 angekündigt (vgl. FHH 2001, S.5), führte sie jedoch nicht durch.

Anhand der Trägerergebnisse argumentierte die BWA: „Die These, wonach eine strikte Zielgruppenorientierung die Erreichung von Effektivitäts- und Effizienzzielen ausschließe, bestätigt sich nicht.“ (FHH, BWA 2004, S.34) Damit wollte sie die oft geäußerte Befürchtung entkräften, dass die von ihr installierte vermittlungsorientierte Steuerung die Ausgrenzung besonders belasteter Zielgruppen zur Folge habe, bzw. sie wollte umgekehrt klarstellen: „Das heißt, eine hohe Zielgruppenorientierung ist kein Argument für mangelnde Effizienz des Trägers.“ (FHH, BWA, 2005, S.43) Die Dimension der Zielgruppenenerreichung war unter dem rot-grünen Senat allerdings noch sehr viel eingehender diskutiert und mit der Festlegung von bis zu 14 vermittlungshemmenden Merkmalen differenzierter erfasst worden. Seitens der Träger kam vor diesem Hintergrund die Kritik, dass die Merkmalsauswahl im Controllingbericht lückenhaft sei und zudem der bedeutsame Aspekt der Merkmalskorrelationen nicht berücksichtigt werde.⁴⁷

Insgesamt konzentrierten sich die Controllingberichte der BWA beim Vergleich der arbeitsmarktpolitischen Programme auf die Darstellung der Teilnehmerstruktur, die Kosten pro Förderfall sowie die Kosten pro Vermittlung und bezogen sich auf die Senkung der Pro-Kopf-Kosten (vgl. Kap.4.3.5.) als dominanten Erfolgsmaßstab. Auch die BSF nutzte den Vergleich der Fallkostenpauschalen zwischen den Projekten, um die Beträge nach oben zu begrenzen (vgl. DRS 17/3482, S.12).

Im hier betrachteten Zeitraum von 2002 bis 2004 schied ein Beschäftigungsträger aus der Konkurrenz aus. Der Träger Abakus nannte ausdrücklich betriebswirtschaftliche Gründe für seine Entscheidung, den Betrieb Ende 2004 einzustellen, da eine Fortfüh-

⁴⁶ Die noch im ersten Bericht zudem berücksichtigte Förderdauer tauchte dagegen im zweiten Bericht nicht mehr als Bewertungsmaßstab auf. Offenbar folgte die Behörde hier dem kritischen Einwand von Trägerseite, dass eine kurze Förderdauer „oftmals ‚umgekehrt proportional‘ zum tatsächlichen Erfolg der Maßnahme“ sei (Schreiben Tormin, GF Mook wat, an die BWA vom 05.07.2004, S.4).

⁴⁷ Die Kritik der Träger an der Erfassung der Zielgruppenorientierung im Controllingbericht als „unzureichend“ und „verfälschungsgefährdet“ formulierte Tormin, Geschäftsführer Mook wat, in seinem Schreiben an die BWA vom 05.07.2004. Zu Veränderungen in diesem Punkt gegenüber dem rot-grünen Senat vgl. Augustin (2006, S.137ff), der zudem kritisiert, dass abgesehen von der Vermittlungsquote die im Trägervergleich erhobenen Kategorien und Korrelationen von der BWA nicht im Zuwendungsbescheid

nung der bisherigen Arbeit unter den zukünftigen Konditionen nicht mehr kostendeckend möglich sei.⁴⁸ Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass dieser Träger im Benchmarking der BWA für das Jahr 2003 am besten und für das Jahr 2004 als einer der Besten abschnitt. Die Stadt verlor somit aufgrund des rapiden Preisverfalls in der Förderung einen Anbieter, der bis dahin nach ihren eigenen Maßstäben sehr effektiv und effizient gearbeitet hatte. Generell wurde die Ankündigung der BWA, dass das Abschneiden der Träger im Leistungsvergleich „wiederum über die Verteilung der Platzkontingente auf Ebene der Träger im neuen Haushaltsjahr entscheidet“ (FHH, BWA 2004, S.8), in den Jahren 2002 bis 2004 nicht umgesetzt (vgl. Augustin 2006, S.153f).

4.4. Die Hamburger Arbeitsverwaltung

Für das Hamburger Arbeitsamt, das Anfang 2004 in die Hamburger Agentur für Arbeit umbenannt wurde, entschied der Verwaltungsausschuss über die jährliche Verteilung der Fördermittel (vgl. Kap.4.1.3.).⁴⁹ Der Ausschuss konnte über den Eingliederungstitel, in dem die Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik seit Einführung des SGB III 1998 zusammengefasst waren, in Selbstverwaltung bestimmen. Übergeordnete Steuerungseingriffe der Hauptstelle der BA behielten grundsätzlich aber ein großes Gewicht für die lokale Förderpolitik.⁵⁰ Im Folgenden gehe ich zunächst auf das Verhältnis des Arbeitsamtes zur städtischen Programmsteuerung ein (Kap. 4.4.1.) und stelle darauf seine Anforderungen gegenüber den Trägern dar (Kap. 4.4.2.).

konkretisiert worden waren. Zu Zielgruppenorientierung und Creaming vgl. auch Kap. 3.2.2., Anm.11. und Kap. 6.2.

⁴⁸ So die Geschäftsführerin Gaby Gottwald Ende 2004 in einer Diskussionsveranstaltung zur Einführung des SGB II, in der sie betonte, dass nicht der grundsätzliche Protest gegen Hartz IV, sondern die Kostenkalkulation ausschlaggebend für die Entscheidung zur Trägerschließung gewesen sei.

⁴⁹ Das Hamburger Arbeitsamt war dem Landesarbeitsamt Nord, der jetzigen Regionaldirektion Nord, unterstellt, agierte jedoch in der Abstimmung der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit dem Stadtstaat Hamburg weitgehend eigenständig. Die Änderung der Organisationsbezeichnungen erfolgte Anfang 2004 aufgrund des „Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ [Hartz III]. In diesem Abschnitt benutze ich noch die Bezeichnungen Arbeitsamt oder Arbeitsverwaltung, sofern sich die Aussagen nicht eindeutig auf Zeitpunkte nach der Umstellung beziehen. In den späteren Kapiteln, in denen es ausschließlich um die Situation zur Zeit der Interviews im Herbst 2004 geht, gebrauche ich die Bezeichnung Agentur für Arbeit.

⁵⁰ Vor allem über die detaillierten Durchführungsanordnungen, aber auch durch Ad-hoc-Entscheidungen zum laufenden Haushalt. Die im März 2002 auf Bundesebene beschlossenen Vermittlungsgutscheine (vgl. unten im Text) mussten z.B. durch Umschichtungen im laufenden Haushalt finanziert werden.

4.4.1. Verhältnis zur städtischen Steuerung

Wie die Mittelvergabe erfolgte auch die operative Planung der Stellenkontingente und die finanzielle Abwicklung der Beschäftigungsmaßnahmen zentral durch das Arbeitsamt Hamburg. Ziel war es auf dieser Ebene, eine gleichmäßige Auslastung und optimale Ausschöpfung des Budgets zu erreichen. Die inhaltliche Umsetzung, d.h. die Prüfung von Anträgen, die Zuweisung der Arbeitslosen und die Kontrolle der Träger, lag hingegen bei den sieben bezirklichen Geschäftsstellen. Diese hatten ihrerseits keine Planungs- und Budgetkompetenzen und waren in die Koordinierung der Programmsteuerung mit der Stadt nicht einbezogen.

Die Arbeitsverwaltung war bei der Entwicklung des neuen Steuerungssystems für die Träger im Zweiten Arbeitsmarkt nicht selbst initiativ tätig. Die Stadt brauchte aber eine enge Abstimmung mit dem Kooperationspartner, der nicht nur finanziell beteiligt war, sondern durch die Zuweisungen auch maßgeblichen Einfluss auf die prozessuale Steuerung der Maßnahmen nach dem SGB III hatte. Die Stadt verwies daher in ihren Aktivitäten zur Neuen Steuerung stets auf den „erheblichen Abstimmungsbedarf“, die beabsichtigte „engste Kooperation“ und die „größte Bedeutung“ einer guten Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt Hamburg.⁵¹

Die Fachbehörde bezog Vertreter/innen der Arbeitsverwaltung punktuell in Arbeitsgruppen mit ein und hielt den Finanzpartner über die Reformschritte auf dem Laufenden. Im Jahr 2000 kam es dennoch anlässlich der bevorstehenden Einführung der Festbetragsfinanzierung (vgl. Kap. 4.2.3.) zu einem massiven Konflikt zwischen beiden Institutionen, da das Arbeitsamt die Regelung für nicht vereinbar mit dem SGB III hielt. Er wurde notdürftig durch Übergangskonstruktionen in der Abrechnung der Maßnahmen überbrückt, bis das Job-AQTIV-Gesetz ab 2002 eine gleichfalls pauschalierte Lohnkostenförderung ermöglichte. An den Entwicklungen der Stadt zu Leistungsbeschreibungen und Berichtswesen hatte die Arbeitsverwaltung keinen Anteil. Ebenso wenig konnte die Stadt diesbezüglich auf Instrumente der Arbeitsverwaltung zurückgreifen.

⁵¹ Vgl. FHH, BAGS (1997, S.47) und (2001, S.18) sowie FHH, BWA (2004, S.74). Die Stadt verfolgte seit 1998 das Ziel, die Kooperation über eine Verwaltungsvereinbarung zu regeln, hatte damit aber bis 2002 wegen unterschiedlicher Auffassungen in Einzelfragen keinen Erfolg. Danach erübrigte sich das Projekt infolge der Reformen der Arbeitsverwaltung.

4.4.2. Vorgaben an die Träger

Die Arbeitsverwaltung nahm vor 2002 von den Arbeitserfahrungen, Qualifizierungsschritten und Anschlussperspektiven der Beschäftigten in den Maßnahmen nicht systematisch Notiz.⁵² Mit dem Job-AQTIV-Gesetz ergingen 2002 die neuen Bestimmungen, „spätestens bei Beendigung der Beschäftigung des geförderten Arbeitnehmers eine Teilnehmerbeurteilung für das Arbeitsamt auszustellen“ (§261.5 SGB III) und dem Arbeitsamt vor Durchführung der Praktikums- und Qualifizierungszeiten „einen detaillierten und auf die individuellen Fähigkeiten des Teilnehmers zugeschnittenen Plan vorzulegen“ (Durchführungsanweisungen ABM 261.42.3). Die Träger erhielten seitdem die entsprechenden Auflagen zusammen mit einem Formular für die Teilnehmerbeurteilung als Anlage zum Anerkennungsbescheid.

Seit Anfang 2002 trafen die Träger zudem mit der Geschäftsstelle ihres Bezirkes eine „konkrete Vereinbarung über Integration in Beschäftigung sowie andere durch ABM zu erreichende Ziele“.⁵³ Zugleich gab es auf bezirklicher Ebene Initiativen, die Meldung der Austrittsdaten durch die Träger zeitnah und einheitlich zu gestalten und besser zu kontrollieren, um Leistungsvergleiche anstellen zu können. Insgesamt verfügte die Arbeitsverwaltung über kein System, um die Trägermeldungen zum Verbleib der Beschäftigten standardisiert zu erfassen, aktuell auszuwerten und durch Datenabgleich zu überprüfen.⁵⁴ Manuelle Einzelprüfungen in Stichproben kamen meist zu niedrigeren Werten als die Trägerangaben.⁵⁵

⁵² Lediglich einzelne Bezirke unternahmen Ende der neunziger Jahre Vorstöße in diese Richtung, gerieten dabei aber in Konflikt mit datenschutzrechtlichen Bedenken; vgl. DRS 16/3841 zur Verwendung von Beurteilungsbögen Anfang 2000 in den Geschäftsstellen Wandsbek und Hamburg-Nord.

⁵³ Diese Bestimmung war Teil der „Grundsätze zur Förderung von neu zu bewilligenden ABM im Jahr 2002“, die das Arbeitsamt Hamburg nach Absprache mit der Stadt vorgelegt hatte. Die Grundsätze enthielten außerdem die Umstellung der Lohnkostenförderung auf Pauschalen, ein obligatorisches Praktikum in jeder ABM und die Bereitschaft zu unterjährigen Zuweisungen als Bedingungen für die weitere Kooperation mit den Trägern. Die Auflage eines Pflichtpraktikums wurde später wieder aufgehoben und galt zum Zeitpunkt der Interviews im Herbst 2004 nicht mehr.

⁵⁴ Die seit 1998 nach §11 SGB III ermittelten Eingliederungsbilanzen der Arbeitsämter weisen in der sogenannten Verbleibsquote nur aus, wer nach Ablauf von sechs Monaten nicht arbeitslos gemeldet ist. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz wurden die Bilanzen Anfang 2002 zusätzlich um eine Eingliederungsquote ergänzt, die den Prozentsatz derjenigen Personen angibt, „die nach angemessener Zeit im Anschluss an die Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind“ (Bundesgesetzblatt 2001, S.3446). Sie wird durch Datenabgleich mit der Beschäftigtenstatistik ermittelt. Schon wegen der Zeitverzögerung waren diese Angaben für Steuerungszwecke nicht geeignet.

⁵⁵ Neben Rechenfehlern konnten solche Differenzen durch mehrere Komponenten entstehen, wie Unterschiede in der Definition von Vermittlung, Zeitpunkt und – bei Prozentangaben – Bezugsgröße (Stellen oder Köpfe).

Mit dem Reformprozess der Arbeitsverwaltung, der im März 2002 auf Bundesebene einsetzte, erfolgte eine Fokussierung auf das Ziel, Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt zu unterstützen und schnell möglichst viele Übergänge in reguläre Beschäftigung zu erreichen (vgl. z.B. Hielscher 2006 und Kap. 3.2.3.). Die Nachrangigkeit von ABM und SAM in der Hierarchie der Instrumentenwahl wurde dadurch weiter befestigt. Stadt und Arbeitsamt Hamburg sahen eine „klare Übereinstimmung“ darin, dass die Beschäftigungsmaßnahmen zwar ebenfalls vermittlungsorientiert ausgerichtet, dabei aber ausschließlich Zielgruppen mit starken Vermittlungshemmnissen vorbehalten sein sollten (vgl. DRS 17/8, S.9f).

Aufgrund einer Weisung der Hauptstelle stellte das Arbeitsamt seine Zuweisungspraxis dennoch im Sommer 2003 zeitweilig um und vermittelte nur noch Bezieher/innen von Arbeitslosengeld an die Träger, also Personen, die nicht länger als zwölf Monate arbeitslos gemeldet waren. Erst 2004 wurden wieder vorrangig Langzeitarbeitslose zugewiesen, nachdem durch das „Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ [Hartz III] das Vermittlungsziel bei ABM gegenüber den Zielen ersatzweise Beschäftigung und Erhalt bzw. Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit zurückgenommen worden war (vgl. §260.1 SGB III).

Zu den ersten Reformmaßnahmen, um die Vermittlungstätigkeit am Arbeitsmarkt durch Anreizelemente und Wettbewerb zu beschleunigen, gehörte im März 2002 die Einführung der Vermittlungsgutscheine durch §421g SGB III (vgl. IAB 2005). Bis Ende 2004 galt dafür die Regelung, dass Arbeitslose mit Anspruch auf Lohnersatzleistungen nach drei Monaten das Recht hatten, sich mit dem Vermittlungsgutschein an eine private Arbeitsvermittlung zu wenden. Zu den Anspruchsberechtigten zählten auch Beschäftigte in ABM und SAM.⁵⁶ Die eingeschaltete Instanz konnte im Falle einer erfolgreichen Vermittlung den Gutschein bei der Arbeitsverwaltung einlösen, sofern es sich um ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis handelte, das mindestens 15 Wochenstunden umfasst und nicht von vornherein auf weniger als drei Monate befristet ist. Die Höhe der Vergütung bemaß sich nach der vorangegangenen Dauer der Arbeitslosigkeit: bis zu sechs Monate 1.500 Euro, sechs bis neun Monate 2.000 Euro, über neun Monate 2.500 Euro. Davon wurden 1.000 Euro bei Beginn des Beschäftigungsverhältnisses ausgezahlt, der Rest nach einer sechsmonatigen Dauer desselben.

⁵⁶ Beschäftigte in Maßnahmen nach dem BSHG hatten dagegen keinen Anspruch, da sie keine Lohnersatzleistungen nach dem SGB III bezogen.

In Hamburg wurden die Vermittlungsgutscheine gezielt eingesetzt, um bei der Finanzierung der Beschäftigungsträger die Vermittlungsprämie der BWA durch ein weiteres erfolgsabhängiges Vergütungselement zu ergänzen. Weit über 90 Prozent der bundesweiten Auszahlungen zu Beginn eines Beschäftigungsverhältnisses für Gutscheine von Personen, die aus ABM oder SAM vermittelt wurden, entfielen 2003/2004 auf Hamburg (vgl. FHH, BWA (2005, S.7) i.V. mit IAB 2005, S.3).

4.5. Resümee

Gegenstand dieses Kapitels war die Hamburger Steuerung im Zweiten Arbeitsmarkt. Seit den achtziger Jahren war dieses Fördersegment in der Hansestadt mit einem erheblichen Mittelvolumen ausgestattet und verfügte über eine ausgebaute Infrastruktur an Beschäftigungsträgern. Die Entwicklung der Steuerung in diesem Bereich folgte dem in Kapitel 3 dargestellten allgemeinen Trend hin zu einer vermittlungsorientierten Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik.

Dabei war die Steuerungssituation bis über die neunziger Jahre hinaus stark durch Inkonsistenzen geprägt. Entsprechende Maßnahmen blieben oft im Dickicht von uneinheitlichen Orientierungen, technischen Schwierigkeiten und unbewältigten Verwaltungsrückständen zwischen Stadt, Arbeitsverwaltung und Trägern stecken. Eine ergebnisorientierte Steuerung durch konkrete Zielvorgaben bestand in dieser Zeit trotz der schrittweisen Implementation des Neuen Steuerungsmodells nicht. Allerdings gewannen die Ausrichtung an messbaren Erfolgen und die Positionierung der Träger als Dienstleister, die ihren öffentlichen Auftraggebern über die Verwendung der Gelder rechenschaftspflichtig sind, deutlich an Akzeptanz und etablierten sich als Grundvoraussetzung, unter der die Auseinandersetzungen um das Wie zwischen den Akteuren stattfanden.

Nach dem Regierungswechsel von der SPD auf die CDU wurde ein Steuerungssystem installiert, das die Finanzierung der Träger seit Anfang 2003 an die Outputgrößen Beschäftigtenzahl und schnelle Direktvermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt koppelte. Etwa zeitgleich, ab Frühjahr 2002, führte auch die BA mit den Vermittlungsgutscheinen erfolgsabhängige Vergütungselemente ein. Der Kostendruck auf die Träger erhöhte sich drastisch durch Sparauflagen und die sukzessive Absenkung der Fallkostenpauschalen. Die Senkung der Kosten pro Förderfall und Vermittlung erhielt oberste Priorität in der Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Programme. Zugleich stieg auch der Konkur-

renzdruck unter den Trägern, denen der CDU-geführte Senat eindeutig zu verstehen gab, dass er sie nicht als bewährte Kooperationspartner in einem stadtpolitischen Netzwerk betrachtete, sondern als potentiell ersetzbare, wirtschaftsnahe Dienstleister. Im Unterschied zur rot-grünen Koalition, die auf konsensuale, verhandlungsorientierte Verfahren zur Einbindung gesellschaftlicher Akteure bedacht gewesen war, betonte die Nachfolgeregierung stärker den Markt als Ordnungsprinzip Neuer Steuerung.

Insgesamt lässt sich die 2003 eingerichtete Steuerung für die Träger im Zweiten Arbeitsmarkt als ein strikt auf Vermittlungserfolge ausgerichtetes output- und effizienzorientiertes Modell charakterisieren, das den marktförmigen Wettbewerb betont und dabei zugleich mit einer Steigerung hierarchischer Steuerung einhergeht (vgl. Kap. 2.3.4.).

5. Anlage und Durchführung der Untersuchung

Arbeit und Organisation von Beschäftigungsträgern sowie insgesamt die Leistungsprozesse in der Arbeitsförderung sind, wie in Kapitel 3 dargestellt, bislang wenig untersucht. Analysen und Einschätzungen zu den Wirkungsweisen von Neuer Steuerung und Aktivierungspolitik beziehen sich ganz überwiegend auf die politische und institutionelle Ebene. Was Lutz Wende und Claus Reis 2005 im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um die Einführung des SGB II feststellten, gilt weitgehend auch für die Diskussion Neuer Steuerung:

„Die Debatte über Modernisierung und Soziale Arbeit dreht sich eher um den institutionellen Kontext und konzeptionelle Fragen der Implementierung neuer Förder- und Finanzierungsformen und hat weniger die praktischen Formen sozialstaatlichen Handelns zum Gegenstand.“ (Wende/Reis 2005, S.106)

Aussagen dazu, wie die Fachkräfte in der Arbeitsförderung ihren Auftrag wahrnehmen oder wahrnehmen sollen, werden meist aus der Analyse des politischen und institutionellen Zusammenhangs und/oder aus prinzipiellen fachlichen Erwägungen heraus abgeleitet. Zwar wird im Allgemeinen anerkannt, dass die Spezifik Sozialer Dienstleistungen stark von Qualifikationen und Wertentscheidungen der Fachkräfte abhängt und dass deren Kontrolle „zwar prinzipiell möglich, aber systematisch unterkomplex [ist]“ (Brülle u.a. 1998, S.71; vgl. Kap. 2). Im Konkreten bleiben Betrachtungen zur Praxis in der Arbeitsförderung aber oft insofern subjektlos, als die Dienstleistungen und ihr Charakter als unmittelbarer Reflex von Steuerungsvorgaben und Rahmenbedingungen erscheinen und diskutiert werden. Nicht selten greift die politische Kritik auf das ausführende Personal über und bekommt dann einen diffamierenden Zug, wie etwa in dem folgenden Kommentar:

„Um in Lohn und Brot zu kommen, sollen Arbeitslose mobil und jedermann zu jeder Zeit für Hungerlöhne verfügbar sein. Wir sollen täglich auf der Jagd sein nach Minijobs, sollen Ich-AGs gründen und uns selbst die Schuld geben, wenn wir wieder einmal scheitern (...) Auf dann zu den netten Fräuleins im Job-Center, ein Assessment über sich ergehen, ein Profiling erstellen lassen, gecoacht werden!“ (Bauer 2004, S.6)

Die Fachkräfte, die in Kooperation mit den Adressat/innen der Arbeitsförderung die Dienstleistungen erbringen, agieren jedoch, wie in Kapitel 2 gezeigt, nicht einfach linear im Sinne der politischen Vorgaben, die zudem in sich meist mehrdeutig sind. Sie setzen das durch die Steuerung Intendierte nicht eins zu eins um, sondern interpretieren es und arbeiten es unter Einbezug ihrer fachlichen und berufsbiographischen Wissens- und Erfahrungsbestände um. Insofern sind sie selbst als „policy deliverers with broad discre-

tion“ (Lipsky 1980, S.25) anzusehen. Im Zentrum meiner Studie steht daher die Perspektive der Sozialen Fachkräfte unter den Bedingungen Neuer Steuerung: Wie verstehen sie selbst ihren Arbeitsauftrag, welche Erfahrungen machen sie darin und welche Handlungsspielräume sehen sie für sich?

Im Folgenden expliziere ich in diesem Kapitel die Annahmen und Fragen, von denen ich ausgegangen bin, (Kap. 5.1.) und lege die Schritte und Überlegungen bei der Durchführung der Erhebung dar. Im Einzelnen gehe ich dabei auf Feldzugang (Kap. 5.2.) und Sample (Kap. 5.3.), den methodischen Ansatz (Kap. 5.4.), Leitfaden und Interviewführung (Kap. 5.5.) und die Verfahrensweise bei der Auswertung (Kap. 5.6.) ein. Abschließend gebe ich einige Hinweise zur Darstellung der Ergebnisse (Kap. 5.7.).

5.1. Vorannahmen und Leitfragen

Die Koproduktion Sozialer Dienstleistungen realisiert sich immer in einem Setting, das die Voraussetzungen umfasst, unter denen Fachkräfte und Adressat/innen jeweils ein spezifisches Arbeitsbündnis¹ miteinander eingehen bzw. aushandeln müssen:

„Mit dem ‚Setting‘ wird ein ‚Möglichkeitsraum‘ von Arrangements eröffnet, in dem die konkrete Interaktion stattfindet, durch den sie aber nicht abschließend determiniert wird. Das konkrete Handeln kann immer noch anders verlaufen, die Ko-Produktion kann verfehlt werden, Arbeitsbündnisse können scheitern.“ (MASQT 2000, S.93)

Als grundlegende Elemente dieses Settings sind drei Dimensionen zu unterscheiden (vgl. MASQT 2000, S.91f):

1. Institution oder Organisation: Sie enthält die Wertorientierungen, Ziele und konzeptionelle Ausrichtung des Trägers, seine Einbindung in das örtliche Hilfesystem sowie die operative Ausgestaltung der Adressatenbetreuung in Bezug auf Fallzahlen, Verfahrensstandards, räumliche und zeitliche Vorgaben.
2. Fachkraft: Sie umfasst das fachliche oder auch professionelle Vorverständnis und die methodischen Kenntnisse der Fachkraft sowie ihren berufsbiographischen Hintergrund in Hinblick auf berufliche Erfahrung und Perspektiven, das Verhältnis zum Träger und die kulturelle Distanz zu den Adressat/innen.

¹ Der Begriff Arbeitsbündnis erfasst die Tatsache, dass personenbezogene Dienstleistungen immer das Produkt einer Interaktion zweier Beteiligter sind, die zu diesem Zwecke zusammenwirken und dafür ein formelles oder informelles Bündnis schließen.

3. Adressat/innen: Sie beinhaltet die Problemkonstellation und die Lebensverhältnisse der Adressat/innen einschließlich ihrer Ressourcen und Bewältigungskompetenzen sowie ihrer Haltung gegenüber Institutionen.

Die Dimensionen lassen sich als Eckpunkte eines Dreiecks denken, die den Möglichkeitsraum für ein konkretes Arbeitsbündnis abstecken (vgl. auch Übersicht 2 in Kap. 2.5.). Sie stehen in Spannung zueinander, da die jeweiligen Voraussetzungen, Anforderungen und Erwartungen, die durch die Organisation, das Fach- und Berufsverständnis der Professionellen und die Adressat/innen eingebracht werden, nicht ohne weiteres zusammenfallen, sondern stets aufs Neue miteinander zu vermitteln sind. Was im folgenden Zitat für die Praxis der Beratung festgestellt wird, gilt generell für die Koproduktion Sozialer Dienstleistungen:

„Die konkreten Aufgaben von institutioneller Beratung sind das Ergebnis kontinuierlicher Aushandlungsprozesse im Dreieck ‚Rat Suchende-Berater-Träger‘, samt dem gesellschaftlich sozialen Umfeld, zu dem auch der sogenannte ‚regionale Sozialstaat‘ mit seinen Diensten und Institutionen gehört.“ (Schrödter 1997, S.97)

Wie in Kapitel 2.4. ausgeführt, müssen die Träger unter dem Einfluss Neuer Steuerung ihre organisationalen Planungs-, Steuerungs- und Kontrollformen stärken, um den Nachweis und die Vergütung erbrachter Leistungen sicherzustellen. Infolge Neuer Steuerung verändern sich also Gewicht und Gestalt des organisatorischen Einflussbereiches im Dreieck:

„In einem kontraktuellen Verhältnis wird immer nur das bezahlt, was nachweislich an Leistung erbracht wird. Dies heißt im Umkehrschluss, dass alles, was Sozialarbeiter tun, auch abrechenbar sein muss. In der effizient organisierten und gemanagten Einrichtung kommt es darauf an, die Tätigkeit von Sozialarbeitern auf bezahlte Leistungen, und *nur* auf bezahlte Leistungen, zu beschränken.“ (Schaarschuch 2000, S.160; Hervorhebung im Original)

Wie in Kapitel 4 dargestellt, bestand für die Hamburger Beschäftigungsträger seit 2003 ein strikt vermittlungsorientiertes Steuerungssystem, das darauf ausgelegt war, Effizienzgewinne durch Anbieterkonkurrenz zu realisieren. Es war daher davon auszugehen, dass die Träger ihre Leistungsabläufe entsprechend der Vorgaben fokussiert haben und dass die in den Kapiteln 2 und 3 geschilderten Spannungsfelder zwischen Außensteuerung bzw. zielorientierter Produktions- und Managementlogik einerseits und professionellem Selbstverständnis und Ermessen andererseits für sie virulent sind. Zugleich war jedoch wenig darüber bekannt, wie die Träger die Steuerungsanforderungen im Einzelnen umsetzen.² Die Fachkräfte interessierten mich daher nicht nur in Hinblick auf

² Es gab im Vorfeld der Erhebung gelegentliche Kontakte zu Trägerverantwortlichen, so insbesondere auf diversen Informations- und Diskussionsveranstaltungen des Senats, der Diakonie und der Sozialpoliti-

ihr Aufgaben- und Selbstverständnis, sondern auch als Expert/innen für das Verhältnis von organisatorischen Formalisierungen und situativen Ermessensspielräumen in ihrem Aufgabenzuschnitt. Meinem Untersuchungsinteresse lagen die folgenden drei Leitfragen zugrunde:

1. Verhältnis zwischen organisationalen Vorgaben und fachlichem Ermessen: Welchen organisationalen Vorgaben und Kontrollen unterliegen Arbeits- und Entscheidungsabläufe in ihren Inhalten und weiteren Strukturdimensionen wie Medien, Zeit, Raum, Kooperation und Qualifikation? Welche Spielräume bleiben für Entscheidungen der Fachkräfte?
2. Bewertungen und Einschätzungen durch die Fachkräfte: Inwiefern und wo erfahren sie Ergebnis- und Strukturvorgaben als Entlastung oder Belastung in der Bewältigung ihrer Arbeitsanforderungen? Welche Konflikte erfahren die Fachkräfte und welche Lösungen finden sie in dem Spannungsverhältnis zwischen organisationalen Vorgaben, fachlichem Anspruch und Interessen der Adressaten? Welche Perspektiven sehen sie für sich in ihrem Arbeitsbereich?
3. Umgang mit Erfolgsvorgaben: Machen sich die Fachkräfte die von außen gesetzten Erfolgsvorgaben zu eigen und erleben sie als orientierend und motivierend oder ist ein konkurrierendes Nebeneinander offizieller und informeller Erfolgsdefinitionen zu beobachten?

5.2. Feldzugang

Als Organisationen kamen für die Untersuchung die insgesamt 19 Beschäftigungsträger in Frage, die im Jahr 2004 in Hamburg arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nach dem SGB III und dem BSHG als einen wesentlichen Tätigkeitsschwerpunkt durchführten und den diesbezüglichen Steuerungsvorgaben von Stadt und Arbeitsagentur unterlagen.³ Nach Möglichkeit sollte das vorhandene Spektrum im Selbstverständnis der Träger zwi-

schen Opposition zur Hamburger Arbeitsmarktpolitik sowie in drei Experteninterviews zum aktuellen Stand der arbeitsmarktpolitischen Steuerung und den Konsequenzen für die Träger. Von den Experteninterviews fanden allerdings zwei bereits im Sommer 2002 statt, als Fallkostenpauschalen und Vermittlungsprämien zwar schon geplant, aber noch nicht eingeführt waren, und eines im Frühjahr 2004. Von einzelnen größeren Trägern lagen mir zudem Geschäftsberichte und öffentliche Stellungnahmen zu arbeitsmarktpolitischen Vorgaben vor.

³ Nicht berücksichtigt habe ich zwei Organisationen, die zwar auch beschäftigungspolitische Maßnahmen durchführten, bei denen dies aber nicht als ein gewichtiger Zweig ihrer Geschäftstätigkeit anzusehen ist. Außerdem habe ich zwei der im Text genannten 19 Träger wegen persönlicher Befangenheit nicht in die Auswahl einbezogen, da sie mir aus meiner früheren Berufstätigkeit bekannt waren.

schen den Polen behördennah und sozialanwaltschaftlich orientiert angemessen im Sample berücksichtigt werden.

Von September bis Dezember 2004 habe ich 23 Interviews mit Beschäftigten aus sieben Trägern geführt. Die Organisationen repräsentieren wegen der Absage zweier Beschäftigungsbetriebe (vgl. unten) nicht die ganze Bandbreite an sozialpolitischen Positionierungen, weisen diesbezüglich aber immer noch eine große Varianz auf. Die Interviews verteilen sich in unterschiedlicher Zahl auf die Träger, was zum Teil mit der Größe der betreffenden Organisationen zusammenhängt, zum Teil das unterschiedlich breite Echo widerspiegelt, das meine Anfrage in den jeweiligen Einrichtungen gefunden hat.

Die Akquise von Interviewpartner/innen erfolgte in zwei Schüben. Ab September 2004 habe ich den Zugang zum Feld zunächst über mir bekannte Kontaktpersonen gesucht und damit einen Teil der Träger erreicht. Anfang November habe ich mich an die übrigen Organisationen in Hamburg per Anschreiben und anschließendem Telefonat gewendet und darüber weitere Gesprächspartner/innen gewonnen. Die Resonanz auf meine Anfrage lässt sich überwiegend als aufgeschlossen bis verhalten beschreiben. Insbesondere gegen Ende des Jahres nannten einige Kontaktpersonen zeitliche Engpässe als Verhinderungsgrund.

Die Situation der Träger war in der zweiten Jahreshälfte 2004 durch merkliche Verunsicherung und eine steigende Arbeitsbelastung geprägt. Seit etwa September des Jahres liefen in den Organisationen die ersten Vorbereitungen auf die Förderkonditionen des SGB II. Die Stadt Hamburg vergab im Vorgriff bereits ab November 2004 ca. 2500 zusätzliche Beschäftigungsmaßnahmen, die im Folgejahr in eine Förderung nach § 16.3 SGB II umgewandelt wurden. Gegen Ende des Jahres 2004 hatten die Träger daher einen starken Anstieg an Zielgruppenbeschäftigten zu bewältigen. Die zukünftigen Rahmenbedingungen waren im Einzelnen jedoch noch unklar. Ebenso war noch nicht bekannt, welche Einrichtungen ab 2005 mit der Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten in Hamburg beauftragt werden würden.⁴

Darüber hinaus standen 2004 die Auseinandersetzungen um die Hartz-Reformen im Blickpunkt der Öffentlichkeit und wurden durch eine Reihe kritischer Presseveröffentlichungen begleitet, von denen auch einzelne Einrichtungen betroffen waren. Ein Träger lehnte ausdrücklich aus diesem Grund eine Beteiligung seiner Mitarbeiter/innen an den

⁴ Die Ergebnisse zum „Interessenbekundungsverfahren“ für die Maßnahmen nach dem SGB II wurden am 10.12.2004 veröffentlicht, nachdem ich meine Interviews bereits abgeschlossen hatte.

Interviews ab. Die Geschäftsleitung befürchtete durch die Befragung eine Veröffentlichung von sensiblen Informationen, die seinen Bestand weiter gefährden könnte. Insgesamt waren es zwei Träger, die unter Verweis auf die Belastungen durch die aktuelle Situation eine Beteiligung ihrer Beschäftigten definitiv ausschlossen.

In einigen Fällen war die Gewährleistung der Anonymität ausdrückliche Bedingung für die Bereitschaft zu einem Gespräch. Die Namen der beteiligten Träger bleiben daher ungenannt, trägerspezifische Merkmale sind in der Darstellung ausgelassen oder verfremdet worden. Auch eine für Auswertungszwecke erstellte Übersicht über die Interviews, die nach Trägern, Funktionen und weiteren Merkmalen der Befragten wie Geschlecht u.a. gegliedert ist, bleibt zur Sicherung der Anonymität unveröffentlicht.

5.3. Sample

Mein Absicht war es, Fachkräfte zu befragen, die mit den Adressat/innen gezielt Anschlussperspektiven erarbeiten und deren Tätigkeit somit für die betriebliche Erfolgsbilanz unmittelbar relevant ist. Um unterschiedliche Strukturen und Bezeichnungen in den Organisationen zu berücksichtigen, umschrieb ich in meiner Anfrage an die Träger die gesuchten Fachkräfte als solche, „die in direktem Kontakt mit Arbeitssuchenden personenbezogen arbeiten, also in den Bereichen Personalentwicklung, Casemanagement, Hilfeplanung, Perspektivenentwicklung u.Ä. tätig sind“.

Ergänzend dazu waren für mich Personen von Interesse, die in den genannten Bereichen eine mittlere Leitungsfunktion ausüben. Da Beschäftigungsträger einen großen Teil ihrer Aufgaben mit Fachpersonal bewältigen, das selbst über Maßnahmen der Arbeitsförderung finanziert wird und dadurch nur kurzzeitig und nicht immer aufgrund eigener Präferenzen in dem jeweiligen Aufgabenfeld tätig ist, gewährleisten oft unbefristet Beschäftigte auf der Leitungsebene die Kontinuität in der Arbeit. Von ihnen waren daher fundiertere Auskünfte zur konzeptionellen Ausrichtung der Träger zu erwarten.⁵

Ausgeschlossen waren dagegen zum einen Beschäftigte, die überwiegend verwaltende und geschäftsführende Aufgaben wahrnehmen, zum anderen die handwerklichen Anlei-
tungskräfte in den Trägern, die zwar intensiv mit den Adressat/innen zusammenarbei-

⁵ Zumindest zu einem nennenswerten Teil wollte ich mit Fachkräften zu sprechen, die bereits mehrere Jahre in der Arbeitsförderung tätig sind und/oder in dem Feld eine längere berufliche Perspektive haben, da ich bei solchen Beschäftigten ein höheres Maß an Identifikation und Auseinandersetzung mit ihrer Arbeit erwartete.

ten, dabei jedoch in erster Linie fachliche Gesichtspunkte verfolgen und sich nicht vorrangig und systematisch mit den beruflichen und persönlichen Hintergründen und weiteren Perspektiven der Adressat/innen befassen.

Da Beschäftigungsträger ein wenig erschlossenes Untersuchungsfeld darstellen, diente mein Vorgehen beim Sampling zugleich der Exploration. Das heißt, dass ich die Gespräche auch als eine Möglichkeit betrachtete, mich im Feld weiter zu orientieren und Einsichten über Variationen der Aufgabengestaltung zu bekommen, die mir ansonsten verschlossen geblieben wären. Der Ansatz sah also vor, die Erhebung breiter anzulegen und zunächst einen größeren Pool an Material zu schaffen, als letztlich in den Schwerpunkt der Auswertung einfließen würde. Sofern sich im Vorfeld nicht eindeutig klären ließ, dass das Aufgabengebiet einer Person für meine Fragen nicht interessant war oder umgekehrt eine Person meine Fragen für ihr Aufgabengebiet nicht interessant fand, habe ich daher ein Interview geführt.⁶

Die Funktionsbereiche der 23 Interviewten lassen sich grob drei Gruppen zuordnen. Mit elf Personen ist die größte Gruppe dem Bereich Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktkontakte zuzurechnen. Es handelt sich um solche Fachkräfte, zu deren Aufgabenschwerpunkt es gehörte, über Firmenkontakte mit den Adressat/innen Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt herzustellen. In vier Trägern fungierten die Vermittler/innen als kontinuierliche Kontaktpersonen zu den Adressat/innen. In den übrigen drei Trägern des Samples war die Aufgabenstellung der Vermittler/innen dagegen begrenzter, da hier Sozialpädagog/innen als persönliche Ansprechpartner agierten.

Die Fachkräfte, die im Bereich der sozialpädagogischen Betreuung eingesetzt waren, ergaben eine zweite Gruppe mit sechs Interviews. Ihre Aufgabe war es, mit den Adressat/innen Bedarfe und Zielvorstellungen zu klären und während der Beschäftigungszeit beim Träger unterstützende Maßnahmen zu organisieren, ohne selbst für die Arbeitsvermittlung zuständig zu sein.

Zu einer dritten Gruppe mit gleichfalls sechs Interviews schließlich lassen sich diejenigen Fachkräfte zusammenfassen, die vorrangig koordinierende und leitende Funktionen ausübten. Dazu zählen zwei pädagogische Leitungskräfte, eine Projektleitung sowie drei Interviewpartner/innen, die in der Hauptsache mit der Vorbereitung und den Vorläufer-

⁶ Zum Teil kamen etwaige Besonderheiten wie etwa spezifische Projekt- oder Förderkonditionen auch erst im Verlaufe des Interviews zur Sprache. Ebenso kam es vor, dass Fachkräfte mir unter einer Stellenbezeichnung vermittelt wurden, von der sich im Gespräch herausstellte, dass sie nicht aktuell war und die derzeitigen Tätigkeitsschwerpunkte der Betroffenen nicht angemessen erfasste.

programmen zum SGB II befasst waren und dabei zwar auch im Kontakt mit Adressat/innen arbeiteten, einen wesentlichen Teil ihrer Zeit aber auf die Akquise und die Koordination von betrieblichen Kooperationspartnern verwendeten.

Insgesamt gesehen war es leichter, für die Befragung Beschäftigte mit beruflicher Identifikation oder Bindung an die Arbeitsförderung zu gewinnen, als ich es in diesem instabilen Feld mit hoher Fluktuation erwartet hatte. Etwa die Hälfte der Interviewten war unbefristet oder langfristig angestellt und ging davon aus, weiterhin beim Träger tätig zu sein. Diese Gruppe stellte unter den Vermittler/innen und den Personen in leitender oder koordinierender Funktion die Mehrheit der Befragten, war unter den Sozialpädagogen/innen dagegen kaum vertreten. Von den befristet Beschäftigten war ein Teil bereits vorher schon einmal in der Arbeitsförderung tätig gewesen. Mehr als die Hälfte der befristet Beschäftigten äußerte ein Interesse daran, die Tätigkeit beim Träger fortzusetzen, falls sich eine Gelegenheit dazu ergeben sollte. Unabhängig vom Anstellungsverhältnis und der Beschäftigungsperspektive zum Zeitpunkt der Interviews hatten fast alle Befragten mehr oder weniger lang zurückliegende Erfahrungen mit eigener Arbeitslosigkeit bzw. mit der Beschäftigung in arbeitsfördernden Maßnahmen.

Bei der Zusammensetzung des Samples ist zudem zu bedenken, dass die Träger ihre hohe Personalfuktuation auch nutzen, um etwaige Differenzen über die konzeptionelle Ausrichtung innerhalb des Fachpersonals zu bereinigen. Beide pädagogischen Leitungskräfte stellten fest, dass die fachliche Verlagerung der Trägerarbeit von der Sozialberatung zur Arbeitsvermittlung auch deshalb keine größeren Konflikte mehr hervorrief, weil opponierende Mitarbeiter/innen inzwischen ausgeschieden waren und Neueinstellungen unter der Voraussetzung erfolgten, dass die Bewerber/innen den aktuellen Ansatz mit stützten: „Der Konflikt ist weggegangen dadurch, dass die Menschen weggegangen sind. Wenn die alten Menschen hier auf den festen Stellen arbeiteten, wär das n Riesenkonflikt hier, glaub ich.“ (Int. VI, Min.68)⁷

Die Leitungskräfte sahen insofern, neben all den Nachteilen durch die Befristungen, auch eine Erleichterung darin, den politischen Auftrag mit ständig wechselndem Personal umzusetzen.⁸ Bei dem Kreis der Interviewten handelt es sich also um Personen, die die aktuelle Ausrichtung der Arbeitsförderung zwar nicht immer und in allen Teilen befürworteten, die aber zumindest bis zum Zeitpunkt der Interviews einen Weg für sich

⁷ Zur Form des Zitatnachweises vgl. Kap. 5.5.

⁸ „Da muss ich sagen, ist ABM auch gut, dass es dann immer n Wechsel wieder gibt, weil das dann auch mal wieder frisches Blut gibt da drin.“ (Int. X, Z.1258f)

gefunden hatten, sich damit zu arrangieren und darin zu agieren. Fachkräfte, die sich aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen und Steuerungsvorgaben bereits aus dem Feld zurückgezogen hatten, sind durch das Sample bis auf eine Ausnahme nicht erfasst.⁹

Drei Viertel der Interviewten sind Frauen. Dem entspricht, dass in den betreffenden Aufgabenbereichen bei den Trägern, im Unterschied etwa zum handwerklichen Anleistungsbereich oder zur Geschäftsführungsebene, überwiegend Frauen beschäftigt waren. Unter den befragten Frauen und Männern gab es keine auffälligen geschlechtsspezifischen Gruppierungen nach bestimmten Funktionsbereichen. Allerdings zählten die Männer ganz überwiegend zu den langfristig Beschäftigten, während unter den Frauen diese Gruppe nur etwa ein Drittel der Interviewten ausmachte. Hinsichtlich der Qualifikation handelte es sich mehrheitlich um Angehörige sozialer oder pädagogischer Berufe. Lediglich unter den befragten Frauen gab es wenige Ausnahmen davon.

5.4. Methode

Im Zentrum meines Vorhabens stand die Exploration und Rekonstruktion von subjektiven Bedeutungsstrukturen und Handlungsstrategien, so dass sich ein qualitativer Forschungsansatz anbot (vgl. u.a. Lamnek 2005; Flick 2000; Flick u.a. 2000). Da es mir darauf ankam, wie die Fachkräfte selbst Ziel und Bedingungen ihrer Aufgabe darstellen und wie sie sich ihrerseits sinnhaft darin verorten, entschied ich mich für eine themenzentrierte Befragung, die zugleich offen ist für die Relevanzsetzungen der Befragten. Ich habe leitfadengestützte Interviews durchgeführt und mich in meinem Vorgehen am Konzept des „problemzentrierten Interviews“ orientiert (vgl. Witzel 1982, 1995, 1996, 2000).

Das Konzept schien mir deshalb für mein Vorhaben geeignet, weil es Offenheit der Fragestellung und thematische Zentrierung miteinander verbindet, die Befragten als Expert/innen ihrer Praxis positioniert und bereits die Erhebung selbst als einen fortlaufenden Prozess der „Verschränkung von bestehendem und zu ermittelndem Wissen“ (Witzel 1995, S.231) begreift:

⁹ Es kommt vor, dass sich Beschäftigte aufgrund der Rahmenbedingungen dazu entschließen, ihre Stammstelle zu kündigen, oder ganze Träger ihren Betrieb einstellen (vgl. Kap. 4.3.6.) und die Betroffenen später selbst befristet auf Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsförderung wieder bei einem Träger arbeiten.

„Bezogen auf das Problemzentrierte Interview ist der Erkenntnisgewinn sowohl im Erhebungs- als auch im Auswertungsprozess (...) als induktiv-deduktives Wechselverhältnis zu organisieren. Das unvermeidbare und damit offenzulegende Vorwissen dient in der Erhebungsphase als heuristisch-analytischer Rahmen für Frageideen im Dialog zwischen Interviewern und Befragten. Gleichzeitig wird das Offenheitsprinzip realisiert, indem die spezifischen Relevanzsetzungen der untersuchten Subjekte insbesondere durch Narrationen angeregt werden.“ (Witzel 2000, S.2)

Die Exploration der Thematik im Interview geschieht durch einen Wechsel von erzählungs- und verständnisgenerierenden Kommunikationsstrategien. Am Gesprächsanfang steht eine zwar thematisch eingegrenzte, aber doch relativ allgemeine Frage, die zu Erzählungen anregt und dadurch den Befragten ermöglicht, in ihrer eigenen Erzähllogik Themen einzubringen, Schwerpunkte zu setzen und Sinnzusammenhänge herzustellen. Die Aufgabe der Interviewer/innen bei der Gesprächsgestaltung bestimmt Witzel wie folgt:

„Der Forscher hat dann die einigermaßen schwierige Aufgabe, sich einerseits in seinem Frageverhalten an der Darstellungslogik der Befragten zu orientieren, um deren subjektive Relevanzsetzungen nicht zu verdecken, darüber hinaus Detaillierungen und thematische Zentrierungen anzuregen, um eine ausreichende Materialgrundlage für seinen Verständnisprozess zu bekommen. Dabei gilt es, den roten Faden der Problemsicht der Untersuchten immanent auszufächern. Andererseits greift er aber stark in den Kommunikationsablauf ein: Es entwickeln sich Verständnisprobleme beim Forscher bezüglich einzelner Äußerungen, aber auch bezüglich von ihm wahrgenommener Zusammenhänge oder Differenzen von Darstellungsvarianten in unterschiedlichen Problemkontexten, die durch entsprechende Sondierungen aufgeschlüsselt werden müssen.“ (Witzel 1995, S.244)

Frageformen, die den Erzählfluss unterstützen, sind insbesondere das Anregen von kennzeichnenden Erfahrungsbeispielen und Nachfragen, die auf eine Detaillierung und weitere Explikation einzelner Sachverhalte und Zusammenhänge zielen. Die Entwicklung immer neuer Aspekte zum Thema, Redundanzen und auch Widersprüchlichkeiten sind dabei ausdrücklich erwünscht, da sie Material und Anknüpfungspunkte für die interpretative Rekonstruktion der Sichtweise der Interviewten liefern.

Rückspiegelungen des Gesagten, Verständnisfragen und Konfrontationen durch die Interviewer/innen sollen im Verlauf des Gespräches dazu beitragen, die Darstellung der Befragten nachzuvollziehen sowie darin wahrgenommene Unklarheiten oder Diskrepanzen zu sondieren. Die Interviewten erhalten durch diese auf das Verständnis zielenden Nachfragen Gelegenheit, ihre Darstellung reflexiv zu überprüfen und zu korrigieren, Missverständnisse auszuräumen und Deutungsangebote zurückzuweisen.

Der Interviewleitfaden hat demgemäß nicht die Funktion, die Struktur des Gesprächs vorzugeben und wie ein Fragebogen chronologisch abgearbeitet zu werden, sondern dient als Orientierungsrahmen und Checkliste. Indem der Leitfaden das Untersuchungs-

interesse thematisch aufgliedert und Frageideen zu den einzelnen Aspekten enthält, sichert er die Vergleichbarkeit der Interviews und ermöglicht den Interviewer/innen, Ad-hoc-Fragen zu Themenbereichen zu stellen, welche die Befragten in ihren Erzählungen von sich aus nicht ansprechen. In Abhängigkeit von der Kommunikationsweise der Befragten kann in den Interviews das Verhältnis von Narrationen und Nachfragen im Dialogverfahren variieren.

Als weiteres Element neben dem Leitfaden empfiehlt Witzel zu Beginn des Interviews den Einsatz eines Kurzfragebogens, um das Gespräch von der Erhebung bestimmter Sozialdaten zu entlasten und um möglicherweise Informationen aus dem Kurzfragebogen in Verbindung mit einer offenen Frage für den Gesprächseinstieg zu nutzen. Das Gespräch wird auf Tonband aufgezeichnet. Informationen und Eindrücke, die nicht durch die Aufnahme erfasst werden, sollten im Anschluss an das Interview in einem Postskriptum festgehalten werden, damit Hinweise, die für die spätere Auswertung der Interviews hilfreich sein können, nicht verloren gehen.

5.5. Leitfaden und Interviewführung

Ausgehend von meinen drei Leitfragen (vgl. Kap. 5.1.) habe ich im Leitfaden verschiedene Themenaspekte abgesteckt, die mir aufgrund der Debatte um die Effekte Neuer Steuerung (vgl. Kap. 2.4. und 3.4.2.) relevant erschienen. Im Einzelnen ging es darin um Ziel- und Verfahrensvorgaben, Selbstverständnis, Erfolgs- und Konflikterfahrungen der Fachkräfte (vgl. den Leitfaden im Anhang). Ziel war es, konkrete Arbeitsschilderungen, Erfahrungen und alltagspraktische Bedeutungen zu den fraglichen Bereichen zu erhalten. Meine Eingangsfrage enthielt daher die Aufforderung an die Interviewpartner/innen, mir etwas zu ihrer Aufgabe zu erzählen, ohne bereits bestimmte Schwerpunktsetzungen vorzunehmen. Sie lautete: „Bitte erzählen Sie doch mal, was genau [als ...] Ihre Aufgabe ist und was Sie da so im Einzelnen machen.“ Die weiteren Themenfelder entwickelten sich dann im Anschluss an ihre Eingangsdarstellung im Gespräch.

Nach den ersten fünf Interviews habe ich die Unterfragen zu den Themenbereichen im Leitfaden noch einmal leicht überarbeitet und die „Selbstverständnis“-Frage ergänzt, die ich in der Folge als eine Standardfrage stets am Ende der Interviews gestellt habe. Außerdem habe ich mich nach einigem Zögern dafür entschieden, den Interviewpartner/innen vor dem Gespräch zusätzlich zur Kurzinformation über das Projekt einen Überblick über die Leitfadenthemen zu schicken (vgl. Anhang), um ihnen Gelegenheit

zu geben, sich gedanklich auf das Gespräch einzustellen. Die Befürchtung, dass sich das Interview dadurch zu einem schematischen Abhaken der einzelnen Fragen entwickeln könnte, bestätigte sich in keinem Fall. Meist kamen die Befragten gar nicht dazu, sich vorher mit dem Interview zu beschäftigen. Aber auch wenn sie den Themenüberblick bereits gelesen hatten, blieb der Leitfaden während des Gesprächs im Hintergrund und kanalisierte nicht dessen Entwicklung.

Zu Beginn der Interviews habe ich einen Kurzfragebogen eingesetzt, um einige Daten zu Person und Beschäftigungsverhältnis zu erfassen (vgl. Anhang). In der Durchführung stellte es sich als günstig heraus, dass die Befragten den Bogen in der Regel nicht schriftlich ausfüllten, sondern die Antworten mündlich gaben, während bereits die Tonbandaufzeichnung lief, so dass auch diesbezügliche Erklärungen und Nachfragen mit aufgenommen wurden. Insgesamt erwies sich der Kurzfragebogen als ein gutes Mittel, um über den ersten Austausch von Informationen ins Reden zu kommen, bevor es in den offeneren Gesprächsteil überging.

Die Interviews fanden bis auf zwei am Arbeitsplatz der Befragten statt, so dass ich auch atmosphärisch einen Eindruck von den Trägern bekommen konnte. In den beiden abweichenden Fällen war auf Wunsch der Interviewpartner/innen ein Büro in der Universität der Ort des Gesprächs. Alle Interviews wurden auf Tonband aufgenommen. Eindrücke und Anmerkungen zur Kontaktaufnahme, zu Gesprächsverlauf und -situation sowie erste Einschätzungen für die spätere Auswertung habe ich nach dem Interview in einem Postskript festgehalten.

Die Länge der insgesamt 23 Interviews variierte beträchtlich und lag zwischen 60 und 140 Minuten. Im Durchschnitt dauerte ein Gespräch 95 Minuten. Vier Interviews kamen unter der Maßgabe zustande, dass das Gespräch nicht länger als eine Stunde in Anspruch nehmen sollte, und dauerten jeweils zwischen 60 und 70 Minuten. Bei diesen Interviews erwies es sich als eine größere Herausforderung, trotz zeitlicher Begrenzung Erzählungen und Nachfragen nach Details Raum zu geben. Gerade die Frage nach schwierigen Situationen und Konflikten erfordert nicht nur eine prinzipielle Offenheit, sondern auch Zeit und Ruhe zum Nachsinnen. Zu der Frage nach nötigen Qualifikationen bemerkten mehrere Gesprächspartner/innen, dass sie darüber eigentlich länger nachdenken müssten.

Die Motivation der Befragten, sich zu einem Gespräch bereit zu erklären, war unterschiedlich und wurde nicht immer explizit benannt. Zum Teil begrüßten sie ausdrück-

lich mein Interesse an ihren Arbeitserfahrungen und sahen das Interview als eine Gelegenheit, diese mitzuteilen und auch selbst zu reflektieren. Zum Teil war der Grund, ein Interview zu geben, eher eine Art freundliche Kulanz meinem Vorhaben oder den Kolleg/innen gegenüber, die den Kontakt vermittelt hatten. Die Interviews mit Personen, bei denen die Motivation unklar blieb oder die zunächst nur zögerlich zugesagt hatten, entwickelten sich zum Teil jedoch ebenfalls sehr lebhaft und waren nicht durchweg weniger gesprächig oder ausführlich.

5.6. Auswertungsschritte und -schwerpunkte

Im Mittelpunkt meiner Auswertung stehen die Interviews mit Beschäftigten im Bereich der Arbeitsvermittlung (vgl. Kap. 5.2.). Diese Gruppe war am zahlreichsten und durch sechs der sieben Organisationen im Sample vertreten und umfasste auch diejenigen Träger, die ihre frühere sozialpädagogische Abteilung in Vermittlerstellen transformiert hatten. Ihre starke Präsenz in den Trägern stand in direktem Zusammenhang mit den vermittlungsorientierten Steuerungsvorgaben (vgl. Kap. 6.3.). Die Anforderung, entsprechende Ergebnisse zu liefern, kam in ihrem Aufgabenbereich am stärksten zum Tragen.

Die Interviews der zweiten und dritten Gruppe, mit den Beschäftigten in den Bereichen Sozialpädagogik und Leitung bzw. Koordination, gingen begleitend und ergänzend als Experteninterviews in die Auswertung ein, indem sie mir Informationen und Einblicke zu Trägerorganisation, -erfahrungen und -planungen und im Ganzen ein breiteres Bild von der Aufgabendifferenzierung und Aufgabengestaltung in den Trägern vermittelten.

Insgesamt wurden 15 der 23 Interviews für die Auswertung vollständig transkribiert. Vorrangiges Kriterium für die Auswahl war, dass die Befragten in hohem Maße dem gesuchten Profil entsprachen, also in engem Kontakt mit den Adressat/innen zum Thema Anschlussperspektiven arbeiteten, und durch mehrjährige Arbeitserfahrungen und/oder eine längerfristige Beschäftigungsperspektive eine berufliche Bindung an die Arbeitsförderung aufwiesen. Daneben spielten weitere Aspekte eine Rolle wie die Berücksichtigung der im Sample vertretenen Träger, die konkrete Ergiebigkeit eines Interviews und die Erfassung möglichst unterschiedlicher Positionierungen und Darstellungsweisen.¹⁰ Nach der ersten Formulierung der Ergebnisse aufgrund dieses Materials

¹⁰ Von den elf Interviews im Schwerpunkt Arbeitsvermittlung wurden neun transkribiert, außerdem je drei aus den Bereichen Sozialpädagogik und Leitung/Koordination. Die transkribierten Interviews verteil-

wurden auch diejenigen Interviews, die nicht in transkribierter Form vorlagen, noch einmal durchgehört und z.T. ergänzend in die Auswertung eingearbeitet.

Zu den Vermittlerinterviews habe ich eine computergestützte qualitative Inhaltsanalyse mithilfe des Programms MaxQDA durchgeführt. In Anlehnung an Witzel (1996) und Kelle/Kluge (1999) entschied ich mich für ein Kodierschema, das an den Leitfadenthemen orientiert war, zugleich aber auch Differenzierungen (z.B. Subkategorien zur Kategorie ‚Aufgabenbeschreibung‘) und Themenerweiterungen durch die Befragten zuließ (z.B. die Kategorie ‚Sonstige Schwierigkeiten, Konflikte‘). Zudem nahm ich einige Kategorien auf, die im Leitfaden nicht eigens als Themen auftauchten, für das Setting, in dem die Befragten arbeiteten, jedoch bedeutsam waren (z.B. Zusammensetzung und Charakterisierung der ‚Adressat/innen‘, Bedeutung von ‚Arbeitsagentur‘ oder ‚Arbeitgeber‘ in den Aufgabenschilderungen).

Parallel dazu habe ich einzelne Interviews und Interviewsequenzen unter ausgewählten Leitfragen in meinen beiden Auswertungsgruppen¹¹ diskutiert und erste Eindrücke bzw. Arbeitshypothesen anhand maximaler und minimaler Fallkontrastierungen formuliert. Zur Verdichtung und weiteren Differenzierung dieser Hypothesen erstellte ich für jedes Interview ein ‚Profil‘, das die zentralen Aussagen je Kategorie in ausführlicher Paraphrase und z.T. mit wörtlichem Zitat enthielt.

In einem ersten Auswertungsdurchgang habe ich auf Grundlage dieser ‚Profile‘ rekonstruiert, wie die Träger ihren Vermittlungsauftrag intern organisierten und als Aufgabe für die Fachkräfte definierten (vgl. Kap. 6). Dazu habe ich die vorrangig faktischen Angaben verglichen und systematisiert, in denen es um organisatorische Settingfaktoren wie den Betreuungsschlüssel, Zielvorgaben und Verfahrensroutinen sowie Kooperationszusammenhänge in und außerhalb des Trägers ging. Im Schnittpunkt der Darstellungen, die die Befragten aus ihrer jeweiligen Perspektive von diesen Aspekten gaben, zeichneten sich zwei organisatorische Grundmodelle ab. Die Angaben aus den Vermittlerinterviews habe ich zu einem späteren Zeitpunkt um die Perspektive der Sozialpädagog/innen sowie um Informationen aus den Interviews mit Leitungs- und Koordinationskräften ergänzt und erweitert.

ten sich auf sechs der sieben Träger. Bei der Transkription wurde der Wortlaut entsprechend der Wiedergabe mit Pausen und auffälligen stimmlichen Veränderungen erfasst, nicht aber der Sprachduktus im engeren Sinne, da die Auswertung sich auf die inhaltlichen Aussagen konzentrierte.

¹¹ Es handelte sich um zwei Gruppen mit anderen Promovierenden, die gleichfalls empirisch mit einem qualitativen Ansatz arbeiteten und die sich jeweils regelmäßig alle sechs bis acht Wochen trafen.

In einem zweiten Auswertungsschritt ging es um die subjektive Aufgabenwahrnehmung der Vermittler/innen. Der Begriff der Aufgabenwahrnehmung soll erfassen, dass die Vermittler/innen die durch die Träger definierte Aufgabenstellung mit ihrer jeweiligen Herangehensweise durchaus unterschiedlich verarbeiten und ausfüllen.¹² Der Ausgangspunkt für diesen Auswertungsteil war die Beobachtung, dass die Befragten relativ unabhängig von Trägerzugehörigkeit und Trägermodell unter dem Vermittlungsziel recht unterschiedliche Vorstellungen dazu äußerten, welche Aufgabe sie gegenüber den Adressat/innen wahrnehmen und was sie mit ihnen in ihrer Arbeit erreichen wollen.

Um die Unterschiede am Material genauer aufzeigen und der Diskussion zugänglich machen zu können, waren die ‚Profile‘ mit ihren an den Leitfadenthemen orientierten Kategorien jedoch nur bedingt geeignet. Stattdessen habe ich zu diesem Zweck insgesamt sieben Falldarstellungen erarbeitet, die einheitlich nach sechs Feldern oder Dimensionen aufgebaut sind (vgl. Kap.7.1.).¹³ Die sechsteilige Gliederung der Falldarstellungen habe ich anfangs anhand eines Interviews entwickelt, das sich in der Aufgabenschilderung signifikant von den übrigen abhob. Sie erwies sich auch im Weiteren als ein hilfreiches Muster, um nachvollziehen und vergleichen zu können, welches Bild die Vermittler/innen jeweils von ihrer Arbeit mit den Adressat/innen gaben.

Die Falldarstellungen stelle ich in Kapitel 7 vor. Sie waren die Ausgangsbasis für die Formulierung der vier Typen zur Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit, die ich in Kapitel 8 präsentiere, und dienten mir insofern als Heuristiken zur Typenbildung, als ich auf ihrer Grundlage genauer sondiert und begrifflich erfasst habe, worin sich die jeweils geschilderten Herangehensweisen voneinander abheben und wodurch sie sich kennzeichnen lassen. Darüber hinaus können die Falldarstellungen aber auch als solche von Interesse sein, da sie in dichterem und konkreterem Form als die Typendarstellungen einen Einblick in eine Arbeitsrealität geben, über die gemeinhin wenig bekannt ist und die zur sprichwörtlichen „black box“ der Arbeitsförderung zählt. Auch aus diesem Grund gebe ich die Falldarstellungen in dieser Arbeit in voller Länge wieder.

¹² Anders als das Projekt ‚Organisationsreform und neue Maßnahmen für Arbeitssuchende‘, das Fachkräfte im Bereich des SGB II und SGB III befragt hat, um „Aufschluss über die berufliche Alltagswahrnehmung von Vermittlern zu erhalten“ (IAB 2006a, S.2; vgl. auch Kap. 8.1.), möchte ich mit dem enger gefassten Begriff der Aufgabenwahrnehmung den Bezug zur Aufgabenstellung betonen. Es soll mit dem Begriff – im Unterschied etwa zum ‚Aufgabenverständnis‘ – aber auch erfasst werden, dass es sich bei dem Bild, das die Befragten von ihrer Aufgabe entwarfen, nicht unbedingt um eine bewusste Positionierung handelt.

¹³ Die übrigen vier Vermittlerinterviews habe ich mit einbezogen in die Überlegungen zur Typenbildung (vgl. unten im Text), aber nicht mehr selbst eigens als Falldarstellungen ausgearbeitet, da sie keine weitere Differenzierung der Typologie erbracht hätten.

Zu den Typen bleibt anzumerken, dass sie nicht auf Beobachtung, sondern auf der Darstellung der Interviewpartner/innen beruhen. Zudem handelt es sich um meine Interpretation dieser Schilderungen und um ein Deutungsangebot, das insofern auf asymmetrischer Basis entwickelt wurde, als die Befragten in der Gesprächssituation selbst keine Gelegenheit hatten, es zurückzuweisen.¹⁴ Letztlich ist es jedoch auch nicht meine Absicht, einzelne Personen auf Typen festzulegen. Vielmehr möchte ich diese Typen als in sich schlüssige Möglichkeitsformen vorstellen, die sich potentiell jeder Person bieten. Dabei ist die Zahl der zugrunde liegenden Fälle zwar relativ gering. Die darin erkennbaren Regelmäßigkeiten und Koinzidenzen erschienen mir jedoch auffallend und plausibel genug, um sie als verallgemeinerbare Muster herauszuarbeiten. Im Sinne der Grounded Theory (vgl. Strauss/Corbin 1994) lässt sich sagen, dass die vorgestellten Typen empirisch noch nicht abschließend „gesättigt“ sind, sondern zu ihrer Konsolidierung weiterer Studien bedürfen.

5.7. Darstellung der Ergebnisse

Die Darstellung der Auswertungsergebnisse verteilt sich auf drei Kapitel. Kapitel 6 hat zum Thema, wie die Träger ihren Vermittlungsauftrag organisatorisch eingebettet und als Aufgabe der Fachkräfte definiert haben. Kapitel 7 präsentiert in sieben Falldarstellungen, wie die Vermittler/innen selbst ihre Arbeit mit den Adressat/innen schilderten. Darauf aufbauend schlage ich in Kapitel 8 vor, in der Vermittlungsarbeit vier Typen der Aufgabenwahrnehmung zu unterscheiden, die zu einem erheblichen Grad unabhängig von den organisatorischen Settingfaktoren sind.

In der Darstellung der Ergebnisse gebe ich dem Originalwortlaut der Befragten durch die Wiedergabe von Zitaten viel Raum. Das gilt nicht nur für die Falldarstellungen in Kapitel 7, deren zentraler Gegenstand die Aufgabenschilderungen der Vermittler/innen sind, sondern auch für die Präsentation der Befunde in Kapitel 6 und die abschließende Erörterung der Typen in Kapitel 8.4. In den beiden letztgenannten Kapiteln erscheinen die Zitate in der Regel nicht im laufenden Haupttext, sondern begleitend dazu im Anmerkungsteil. Sie sollen den Leser/innen – insbesondere solchen, die mit dem Feld nicht

¹⁴ Ich orientiere mich daran und versuche einzulösen, was Anselm Strauss und Juliet Corbin folgendermaßen auf den Punkt bringen: „... interpretations must include the perspectives and voices of the people whom we study. Interpretations are sought for understanding the actions of individuals or collective actors being studied. Yet, those who use grounded theory procedures share with many other qualitative researchers a distinctive position. They accept responsibility for their interpretative roles.“ (Strauss/Corbin 1994, S.274)

vertraut sind – erlauben, sich von den stärker abstrahierenden Feststellungen im Text konkretere Vorstellungen zu machen und von der Darstellungsweise der Befragten selbst einen Eindruck zu bekommen.

Im gesamten Text wurden Angaben, die Rückschlüsse auf die Identität der befragten Personen zuließen, wie etwa Eigennamen, Branchenschwerpunkte, trägerspezifische oder berufsbiographische Angaben, weggelassen oder verfremdet. Da die Geschlechtszugehörigkeit der Interviewten keine Auswertungskategorie darstellt, erfolgt die Präsentation der Falldarstellungen, z.T. abweichend von den Gegebenheiten, durchgängig in weiblicher Form. Um die Lesbarkeit zu verbessern, habe ich den Wortlaut von Zitaten bei Phänomenen wie kleineren Versprechern, Wortwiederholungen und Füllwörtern etwas geglättet, da der Sprachduktus als solcher nicht Gegenstand der Auswertung ist. Insgesamt blieb der Charakter der Zitate als gesprochene Sprache aber erhalten.

Auslassungen in Zitaten, die weniger als einen Satz umfassen, sind durch eine Klammer mit zwei Punkten (..) gekennzeichnet, Auslassungen von ein bis zwei Sätzen durch eine Klammer mit drei Punkten (...), längere Auslassungen durch zwei Klammern mit jeweils drei Punkten (...) (...). Punkte ohne Klammern kennzeichnen dagegen Pausen der Befragten: zwei Punkte .. eine Pause bis zu zehn Sekunden, drei Punkte ... eine längere Pause. Von mir eingefügte erläuternde Zusätze stehen in eckigen Klammern. Bei transkribierten Interviews erfolgt der Nachweis der Zitate durch die römische Nummer des Interviews und die Zeilenangabe bzw. in den Falldarstellungen aufgrund der Arbeit mit dem Programm MaxQDA durch die Angabe des entsprechenden Absatzparagraphen. Bei nicht-transkribierten Interviews steht stattdessen eine Minutenangabe, die sich auf den betreffenden Tonträger bezieht.

6. Der Vermittlungsauftrag in der Organisation der Träger

Wie in Kapitel 4 ausgeführt, bestand im Hamburger Zweiten Arbeitsmarkt zur Zeit der Interviews eine eindeutig auf Vermittlungen fokussierte Steuerung zweiter Stufe, d.h. eine Steuerung, die nicht nur mit Ergebnisvorgaben operierte, sondern die Anbieter auch unter Wettbewerbs- und Kostendruck setzte (vgl. Kap. 2.3.4.). Es war somit davon auszugehen, dass die Träger ihre Leistungsabläufe auf die erforderliche Vermittlungseffizienz ausgerichtet und entsprechende organisationale Planungs-, Steuerungs- und Kontrollformen verstärkt haben würden (vgl. Kap. 2.4.). Darüber, wie genau die Träger ihren Vermittlungsauftrag intern organisierten und als Aufgabe der Fachkräfte definierten, war hingegen kaum etwas bekannt (vgl. Kap. 3.3.). Was sich dazu auf Grundlage der Interviews aussagen lässt, ist Gegenstand dieses Kapitels.

Einleitend gehe ich darauf ein, wie sich im Spiegel der Interviews maßgebliche Anforderungen und Bedingungen Neuer Steuerung darstellten (Kap. 6.1.). Darauf ist Thema, inwiefern die Träger auf ihre Zielerreichung durch Input- und Outputsteuerung Einfluss nahmen, indem sie zum einen die Adressatenauswahl bei den Stellenbesetzungen regulierten (Kap. 6.2.), zum anderen ihre Vermittlungskapazitäten verstärkten (Kap. 6.3.). Dabei ließen sich zwei Grundmodelle rekonstruieren, wie die Träger die Vermittlungsfunktion in ihre Organisationsabläufe implementierten. Diese stelle ich in den Kapiteln 6.4. und 6.5. vor. Im abschließenden Resümee (Kap. 6.6.) fasse ich die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

Die folgenden Ausführungen basieren auf Angaben der Befragten zu operativen Settingdimensionen wie Fallzahlen, Zielvorgaben, Verfahrensroutinen, Kooperationsstrukturen und Dokumentationspflichten. Originalzitate aus den Interviews erscheinen überwiegend im laufenden Anmerkungssteil (vgl. Kap. 5.7.).

6.1. Ergebnis- und Effizienzdruck durch Neue Steuerung

Die zu Beginn des Jahres 2003 eingeführte Steuerungssystematik (vgl. Kap. 4.3.) war für den Zweiten Arbeitsmarkt in Hamburg auch zum Zeitpunkt der Interviews im Herbst 2004 bestimmend. Die Finanzierung der Beschäftigungsträger stand zu dieser Zeit daher im Wesentlichen auf zwei Säulen oder Beinen: Fallkostenpauschalen und Vermittlungsprämien.

Als Standbein dienten den Trägern die Fallkostenpauschalen, die sie von der Stadt als Pro-Kopf-Finanzierung für ihre jeweils zum 15. eines Monats nachgewiesene Anzahl an Zielgruppenbeschäftigten erhielten. Die Fallkostenpauschalen sicherten ihnen somit eine Grundfinanzierung entsprechend ihrer Stellenauslastung, d.h. der Besetzung derjenigen Arbeitsplätze, die für Maßnahmen der Arbeitsförderung bestimmt waren.

Als Spielbein konnten die Träger daneben die leistungsabhängigen Vergütungen einsetzen, die Stadt und Arbeitsagentur für erfolgreiche Arbeitsvermittlungen gemäß der Zieldefinition vorsahen. Von Seiten der Stadt waren dies die sogenannte Doppelförderung als Anreiz für schnelle Vermittlungen und hohe Durchlaufzahlen sowie die Prämienzahlung, die fällig wurde, wenn das vermittelte Arbeitsverhältnis nach Ablauf von sechs Monaten noch immer bestand. Die Arbeitsagentur förderte erfolgreiche Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt durch den Vermittlungsgutschein, den die Träger einlösen konnten, sofern die Adressat/innen die Anspruchsvoraussetzungen dafür erfüllten (vgl. Kap. 4.4.2.).

Die Vermittlungsergebnisse waren zudem über die unmittelbaren Erlöse hinaus auf weitere Sicht für die finanzielle Absicherung der Träger bedeutsam, denn sie gingen in den Leistungsvergleich ein, den die Stadt mit der Ankündigung eingeführt hatte, auf dieser Grundlage über die Vergabe künftiger Maßnahmenkontingente zu entscheiden.¹ Unabhängig von der Realisierung dieser Ankündigung (vgl. Kap. 4.3.6.) ging aus den Interviews deutlich hervor, dass in den Trägern ein ausgeprägtes Bewusstsein über die Abhängigkeit ihrer Förderung von den Vermittlungszahlen bestand.

In mehreren Interviews wurde infolge der finanziellen Umstellung auf Fallkostenpauschalen und Vermittlungsprämien eine Individualisierung der Arbeitsförderung mit durchaus ambivalenten Folgen beschrieben. So schilderten einige Gesprächspartner/innen im positiven Sinn, dass die einzelnen Adressat/innen dadurch, dass die Finanzierung jetzt direkt an ihren Verbleib gekoppelt sei, mehr Gewicht bekommen hätten, während zuvor das Augenmerk eher auf den Anforderungen der Projekte und ihrer Auf-

¹ Die Vorgabe der Stadt für die Vermittlungsquoten in den Projekten lag in der Regel bei 30 Prozent. Auch die Arbeitsagentur formulierte für die Projekte eine Vermittlungsvorgabe, die im Allgemeinen jedoch niedriger bei 20 oder 25 Prozent lag. Abweichungen von der 30%-Vorgabe der Stadt bestanden zudem für bestimmte Förderinstrumente. So lag etwa die Quotenvorgabe der BWA für Maßnahmen nach §199 SGB III, die die Stadt auf freiwilliger Basis seit Mitte 2003 anbot (vgl. Kap. 4.3.1. und Anm.13 in diesem Kapitel), anfangs bei 10 Prozent, später bei 20 Prozent. Für einzelne durch den ESF kofinanzierte Projekte galt eine Vermittlungsvorgabe von 50 Prozent.

tragsarbeiten gelegen habe.² Manche nannten die stärkere Orientierung an den Perspektiven der Einzelnen ausdrücklich als eine positive Entwicklung in der aktuellen Arbeitsförderung, die weiter ausgebaut werden sollte.³ Andererseits wurden aber auch Einschränkungen angeführt. So seien die Laufzeiten der Maßnahmen durch die schnellen Personalwechsel inzwischen so kurzfristig und uneinheitlich, dass sie die Arbeit und den sozialen Austausch in der Gruppe kaum mehr zuließen.⁴

Im Rückblick nannten viele zudem die Reduzierung der Maßnahmenlänge von vormals zwei bis drei Jahre auf nunmehr zehn bis sechs Monate als eine einschneidende Veränderung der letzten Jahre, da sich dadurch der Handlungshorizont in den Trägern stark verkürzt und der Durchlauf an Beschäftigten enorm beschleunigt habe.⁵ Überwiegend problematisierten die Befragten die Verkürzung als eine Erschwernis für die Maßnahmenkoordination und die perspektivische Planung mit den Adressat/innen.⁶ Vereinzelt wurden den kürzeren Laufzeiten auch positive Seiten abgewonnen, insofern als dadurch bereits zu Beginn der Maßnahme die Anschlussperspektive der Adressat/innen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehe.

Häufig gab es in den Interviews Hinweise auf eine durch die vorangegangenen Einsparungen (vgl. Kap. 4.3.1.) bedingte Aufgabenverdichtung und Zeitverknappung, so dass ausführliche Gespräche und Besprechungen nicht nur mit den Adressat/innen, sondern auch innerhalb des Fachpersonals weit weniger stattfänden.⁷ Mehr noch kam das Finan-

² „Durch die Vermittlung sind die Anleiter eben n bisschen auch so mit im Geschäft, was die Leute angeht. Wenn früher einer nicht gespurt hat, dann wurde der irgendwann, wenn das nicht mehr passte, was weiß ich, entweder dass er ausläuft, nicht verlängert wurde oder, wenn s hart war, dass eben arbeitsrechtlich eingeschritten wurde. Und jetzt ist es eben so, dass man nach Fallkosten, also pro Fall, tatsächlichen Fall bezahlt wird und nicht, wie das früher war, pauschal. Ja, und dadurch gibt es natürlich auch ne Verhaltensänderung.“ (XXI, Z.340ff)

³ „Man hat halt [vorher bei ABM] die Situation genutzt, die die Menschen mitgebracht haben, die Qualität der Menschen genutzt. Das ist jetzt sicherlich auch der Fall, aber wir gucken mehr auf das, was die Person will, und versuchen nicht die Person anzupassen an die Prozesse, sondern versuchen die Prozesse anzupassen an die Personen. Und ich finde, dass im Gegensatz zur damaligen Situation wir mehr zur Subjektwerdung kommen als zur Objektwerdung.“ (X, Z.644ff)

⁴ „Und dann fängt es an, dass die Gruppe auseinandergerissen wird. Man kann also dann auch ganz anders nur pädagogisch mit denen arbeiten. Ich hab am Anfang sehr viel mit der Gesamtgruppe gearbeitet. Viel mehr auch Emotionen in der Gruppe thematisieren können (...) Und da kann man dann, wenn sie alle am selben Punkt sind, ganz anders noch mal mit umgehen und sie in ner Gruppe versammeln und das zum Thema machen. Und das ist jetzt viel schwieriger.“ (IV, Z.587ff)

⁵ ABM, SAM und die Maßnahmen nach BSHG hatten 2003/2004 eine reguläre Laufzeit von 10 Monaten, die Maßnahmen nach §199 SBG III bereits nur noch von 6 Monaten.

⁶ Eine pädagogische Leitungskraft nannte auf die Frage nach ihrer Aufgabe als Erstes, dass sie inzwischen zur „Logistikerin“ geworden sei, da die Personaleinsatzplanung durch die kurzen Beschäftigungszeiten und die oft kurzfristige und unsichere Bewilligung von Maßnahmen sehr aufwendig sei und ständig „fließend reguliert“ werden müsse (VI, Min.10).

⁷ „Also andererseits hab ich gerade so dieser Tage gedacht, haben wir früher lange ausgiebige Teamsitzungen gehabt, das haben wir natürlich überhaupt nicht mehr. Das ist aber natürlich auch was, was ich

zierungsniveau als prekäre Größe in den Zukunftsausblickten der Befragten zur Sprache, da für die Maßnahmen nach dem SGB II ab 2005 eine erneute Absenkung der Fallkostenpauschalen veranschlagt war (vgl. Kap. 4.3.5.). Viele wiesen darauf hin, dass sich durch die sprunghafte Erhöhung der Fallzahlen ihre bisherige Betreuungsrelation voraussichtlich deutlich verschlechtern werde. Bis dahin wurde von den meisten Befragten ihr Betreuungsschlüssel noch als „wahnsinnig gut“ (VII, Z.476) bis „eigentlich ganz gut“ (XXII, Z.1393) eingeschätzt (vgl. zu den Relationen im Einzelnen Kap. 6.4.1., 6.4.3., 6.5.1.).

Insgesamt stellte die Einführung des SGB II die Träger vor Veränderungen, die Ende 2004 im Einzelnen noch nicht absehbar waren. Die Planungsunsicherheit zum Zeitpunkt der Interviews war daher außerordentlich groß. Relativierend ist dazu anzumerken, dass Diskontinuitäten und Ad-hoc-Handeln gleichfalls in hohem Maße zur Normalität der Träger gehörten. Denn bereits vorher unterlagen arbeitsmarktpolitische Programme und Förderkonditionen sowie die Bewilligungen im Einzelnen beständigen Neuerungen und oft auch unvermittelten Änderungen: „Es ändern sich jedes Jahr die Bedingungen. (...) Und im Spätherbst des Jahres weiß man überhaupt nicht, was im nächsten Jahr auf einen zukommt.“ (III, Z.284ff) Kurzfristige Wechsel und schnelles Umdisponieren stellten daher in den Trägern eine vielgeübte Praxis dar (vgl. auch Kap. 3.4.1. zu den instabilen Rahmenbedingungen).⁸

In den Interviews zeigte sich das u.a. darin, dass die Gesprächspartner/innen in großer Zahl wechselnde Einsatzbereiche, zeitweilig brachliegende oder lückenhaft besetzte Aufgabengebiete sowie episodisch anfallende Sonderaufgaben als Teil ihrer Arbeitserfahrungen erwähnten. Der Umstand, dass die befristet Beschäftigten unter den Befragten selbst wenige Tage vor dem Auslaufen ihrer Maßnahme nicht wussten, ob ihr Arbeitsverhältnis verlängert würde, ist ebenfalls nicht allein der außergewöhnlichen Umbruchsituation zuzuschreiben, sondern war zuvor schon ein häufiges Phänomen. Auch

dann zu Zeiten auch wieder vermisste, wo man Dinge noch mal mit anderen Leuten zusammen durchdenkt, überlegt, ist das so richtig oder ist das - Schwierig, also es macht Spaß, auch schnell entscheiden zu können und selbständig zu sein, aber ab und zu mal so n Team, mit dem man zusammen was überlegen kann, wär auch nicht schlecht.“ (XXIII, Z.1057ff)

⁸ „Da fällt mir ein, dass ich mich an das Unbeständige im Beständigen gut gewöhnt habe. Das ist ja anders, als alte Heilerzieherin sind die Belastungen andere, die Struktur ist ja relativ klar gewesen, auch wenn es Pflegesatzprobleme gab. Es ist ja so hier in der - und da bewunder ich auch die neuen Leute, wenn zu Beginn immer sehnsüchtig nach ner Struktur und ner Klarheit [gesucht wird]. Und man kann ganz viele Sachen nur sagen, die gelten vielleicht nur für diese Woche.“ (XI, Z.620ff)

„Ich weiß nicht, was die [Arbeitsagentur] da planen, aber da haben wir in der Vergangenheit, in den letzten anderthalb Jahren auch schon ne ganze Menge versucht zu entwickeln. Sind aber da auch wieder n

wenn man berücksichtigt, dass sich die Rahmenbedingungen für soziale Dienstleistungen in den letzten Jahren generell flexibilisiert haben (vgl. Bode 2004), scheint es mir angemessen, den Umgang mit Unbeständigkeit als eine signifikante Anforderung an die Fachkräfte in der Arbeitsförderung hervorzuheben. Neben der Planungsunsicherheit nannten zudem mehrere Interviewpartner/innen die Konfrontation mit dem Elend vieler Menschen als eine besondere Belastung in ihrer Arbeit.

6.2. Stellenauslastung und Adressatenauswahl als Steuerungsgrößen

Um ihre Finanzierung und ihre Wettbewerbsposition zu sichern, hatten für die Träger zwei Zielsetzungen Priorität: eine maximale Stellenauslastung und eine hohe Vermittlungsquote. Bei der Besetzung der Maßnahmen bzw. der Nachbesetzung frei gewordener Maßnahmestellen mussten sie daher zum einen darauf achten, dass keine Verzögerungen auftraten, zum anderen waren sie daran interessiert, Personen mit guten Vermittlungsaussichten einzustellen.

Daneben konnten weitere Aspekte eine Rolle spielen wie etwa die Berücksichtigung bestimmter Zielgruppen oder das Interesse an Arbeitskräften, die fachlich, gesundheitlich und von ihrer Motivation her in der Lage waren, die Auftragsproduktion in den trägereigenen Betrieben zu stützen. Gerade in Hinblick auf das eigene Betriebsklima und die Auftragsabwicklung war es für die Träger schon immer erstrebenswert, ausreichend produktive Mitarbeiter/innen zu beschäftigen.

Zum Zeitpunkt der Interviews hatte das Kriterium der Vermittelbarkeit durch Vorgaben und Prämiensystem ein vorrangiges Gewicht. Da sich die Vermittlungsaussichten, wie mehrfach in den Interviews angesprochen wurde, positiv nur schwer prognostizieren ließen, bedeutete das umgekehrt, möglichst den Anteil an Adressat/innen zu begrenzen, deren Chancen als schlecht galten.⁹ Als Ausschlusskriterien, aufgrund derer die Vermittlungswahrscheinlichkeit stark abfällt, tauchten in den Ausführungen immer wieder

Stück weit an den Rahmenbedingungen gescheitert, die letztlich von außen auf uns eingestürzt sind.“ (X, Z.562ff)

⁹ „Es gibt auch immer n paar ältere Frauen unter [den Zielgruppenbeschäftigten]. Aber da versuchen wir dann auch so ne Gewichtung reinzubringen, weil wir ja auch dem Druck unterliegen, dass wir sozusagen Erfolgsquoten erfüllen müssen. Und deshalb, ja, ältere Frauen sind nun mal nicht so vermittelbar. Und da (..) müssen wir mal schauen, im Prinzip gleich beim Einstellungsgespräch n Profiling machen: (...) Wen nehmen wir aus sozialen Gründen, wen nehmen wir aus Altersgründen, wen können wir gut vermitteln. So wird das im Prinzip schon abgecheckt.“ (V, Z.206ff)

„Und die [Frau] weinte natürlich hier, weil sie hätte die zwei Euro gut gebrauchen können. Wir haben sie nicht genommen, weil wir gesagt haben: Fünfundfünfzig kriegen wir nicht zu vermitteln.“ (II, Z.646ff)

fehlende Deutschkenntnisse und gravierende Beeinträchtigungen in der physischen oder psychischen Gesundheit (Sucht) sowie mit Einschränkungen auch Alter auf. Als entscheidenden Erfolgsfaktor für die Zusammenarbeit hoben nahezu alle Vermittler/innen die Motivation der Adressat/innen hervor und die Bereitschaft, sich auf vieles einzulassen, was im Übrigen von einigen Fachkräften als durchaus zwiespältig gesehen wurde.¹⁰

Die Träger konnten Interessent/innen für ihre Maßnahmen nicht frei akquirieren, sondern waren an die Zuweisungen der jeweiligen bezirklichen Geschäftsstelle der Arbeitsagentur gebunden (vgl. Kap. 4.4.1.).¹¹ Deren Zuweisungspraxis unterlag eigenen Kriterien. So traf die Arbeitsagentur ihrerseits Entscheidungen dazu, die Fördermöglichkeiten bevorzugt für arbeitsmarktnahe oder arbeitsmarktferne Zielgruppen zu nutzen (vgl. Kap. 4.4.2.). Nach Einschätzung mehrerer Interviewpartner/innen setzte sie die Beschäftigungsmaßnahmen nicht allein zum Zweck der Vermittlung, sondern ebenso in starkem Maße zur Überprüfung von Arbeitsbereitschaft ein.¹² Als Institution mit eigener Vermittlungstätigkeit, die unter starkem öffentlichen Legitimationsdruck steht, war das Verhältnis der Arbeitsagentur zu Stadt und Trägern zudem nicht nur durch Kooperation, sondern auch durch Konkurrenz geprägt. Alle drei Akteure waren darauf bedacht, ihre jeweilige Kompetenz durch eigene Erfolge zu unterstreichen und ihre Aktivitäten entsprechend auszurichten, so dass es dadurch zu gelegentlichen Friktionen in der Zusammenarbeit zwischen ihnen kam.¹³

¹⁰ „Ich finde eher, dass .. die Leute bereiter sind, jeden Mist mitzumachen. Also ich finde, es entziehen sich – na gut, jetzt fängt’s wieder grad’ an –, ich hab manchmal den Eindruck, es entziehen sich weniger Leute durch Krankheit, obwohl es ihnen nicht so gut geht.“ (XI, Z.1190ff)

¹¹ Das gilt für die Maßnahmen, die durch die Arbeitsagentur mit finanziert wurden. Für den in den befragten Trägern geringer ausfallenden Anteil an Stellen nach §19 BSHG, die allein durch die Stadt finanziert wurden, erfolgten entsprechende Zuweisungen über die Sozialämter.

¹² „Es ist das alte Spiel: Die Wirtschaftsbehörde möchte integrieren, die Arbeitsagentur möchte überprüfen, Arbeitslosigkeit überprüfen. Und das widerspricht sich natürlich (...). Wenn wir hier nur Leute kriegen, die den Arbeitsvermittlern [bei der Arbeitsagentur] sauer aufstoßen, weil sie nicht wollen – also, ich mein, das ist ja häufig auch zu merken und zu spüren –, dann sind das nicht die Leute, die wir in Arbeit kriegen.“ (XXIII, Z.803ff) Vgl. aber auch Kap. 4.3.1. und 4.3.4. zu den Auflagen der Stadt betr. die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft nach §144 SGB III.

¹³ Ein Beispiel dafür ist der Bericht eines Interviewpartners über die anfänglichen Schwierigkeiten in der Kooperation mit Vermittler/innen der Arbeitsagentur bei den Maßnahmen nach §199 SGB III. Diese Maßnahmen boten seit Mitte 2003 auf freiwilliger Basis Arbeitsgelegenheiten gegen Zahlung einer Mehraufwandspauschale (sog. 2-Euro-Jobs). Das Programm dazu beruhte auf einer Absprache zwischen Stadt und Arbeitsagentur, wurde aber im Wesentlichen durch die Stadt finanziert und gesteuert:

„Das war n ganz schwieriges Feld zu Anfang, weil dieses Programm eben kaum bekannt war und auch von den Arbeitsagenturen nicht offensiv vertreten wurde, dass es überhaupt so was gibt. Und es war nicht ihr Programm, also haben sie dafür auch nicht geworben. Also es gab sogar, hab ich mir erzählen lassen, interne Dienstanweisungen, dass die Mitarbeiter der Arbeitsagentur nicht eine Minute für dieses Programm aufwenden dürfen. Insofern, das war schon kurios.“ (XX, Z.146ff)

Die Träger waren bei der Besetzung ihrer Maßnahmen also auf eine bestimmte Geschäftsstelle und oft auch Einzelperson angewiesen, die sich bei Schwierigkeiten nicht umgehen oder durch eine Alternative ersetzen ließ.¹⁴ Sie hatten die Einführung der Fallkostenpauschalen daher mit dem Argument kritisiert, dass sie „keinen Einfluss auf die zeitnahe Besetzung der Kontingente hätten, da sie abhängig von den Zuweisungen des Arbeitsamtes wären.“ (Augustin 2006, S.149; vgl. auch Kap. 4.3.5.) Praktisch setzten sie im Kontakt zu den Vertreter/innen der Arbeitsagentur Beziehungs- und Überzeugungsarbeit ein, um die Kooperation in ihrem Sinne zu beeinflussen.¹⁵

Im Zuweisungsverfahren versuchten sich die Träger dadurch Wahlmöglichkeiten zu eröffnen, dass sie mehrere Vorschläge für eine offene Stelle anforderten. Trotz Zuweisungsprinzip führten sie also auch Einstellungsgespräche zum Zweck der Bewerberauswahl durch. Diese übliche Praxis spielte insofern in den Graubereich hinein, als es erforderlich war, die Gründe für eine Ablehnung in eine offiziell anerkannte Version zu kleiden, um der Organisation Nachfragen und den Adressat/innen Sperrzeiten von Seiten der Arbeitsagentur zu ersparen. Eine Interviewpartnerin sprach daher vorsichtig davon, dass sie die Zuweisungen durch die Einstellungsgespräche „noch n bisschen modelliert“.¹⁶ Es gehörte mit zu den Befürchtungen der Träger, dass durch die Einführung des SGB II ihre bisherigen Gestaltungsmöglichkeiten bei den Zuweisungen weiter minimiert werden könnten.

Zum Teil verwendeten die Träger viel Energie und Aufmerksamkeit auf die Herstellung der Voraussetzungen, um unter mehreren zugewiesenen Adressat/innen auswählen zu

¹⁴ Jenseits der strategischen und operativen Ausrichtung der Arbeitsagentur taucht der Hinweis auf die Bedeutung einzelner Personen für das Gelingen oder Fehlschlagen der Zusammenarbeit in den Interviews immer wieder auf, wie etwa die folgende Passage als Beispiel für eine „glückliche“ Erfahrung zeigt:

„Weil die Fallkostenpauschalen ja nur dann fließen, wenn die Stellen auch alle besetzt sind, haben wir dafür sorgen müssen, dass wir immer genügend Leute im Projekt haben. Also wenn durch Kündigung oder Weggang in Arbeit ne Lücke entstand, musste man möglichst lückenlos die Stellen besetzt halten. Und das ist uns aber auch immer gelungen. Wir haben auch ne sehr gute Zusammenarbeit mit dem zuständigen Kollegen im Arbeitsamt, der die Arbeitsamtszuweisungen gemacht hat. Und das ist hervorragend gelaufen mit dem Herrn. (...) Also da haben wir sehr viel Glück hier als Träger.“ (XIV, Z.789ff)

¹⁵ Wenn im Kontakt zum bzw. zur direkten Arbeitsvermittler/in der Agentur keine Klärung zu erreichen war, suchten die Träger das Gespräch zur Geschäftsstellenleitung wie im folgenden Beispiel:

„Anfang des Jahres war meine Kollegin dann auch bis zur Arbeitsamtsleitung noch mal mit der Geschäftsführung zusammen und hat noch mal dargestellt, was hier unsere Zielgruppe ist und welche Probleme wir mit den Zuweisungen haben.“ (IV, Z.1135ff)

¹⁶ „Also früher war das so, dass wir eben ne Auswahl treffen konnten. Eigentlich müssen wir jetzt jeden nehmen, der vom Arbeitsamt geschickt wird. Aber das wird in den Einstellungsgesprächen von mir dann noch n bisschen modelliert, sagen wir so. Also ich nehm nicht jede Frau, die hierher geschickt wird, weil das geht gar nicht. Dann kann ich im Prinzip diese Drittelung oder diese Einstufung [nach Vermittlungschancen], die ich vorher vornehm, gar nicht machen.“ (V, Z.511ff)

können.¹⁷ Dabei setzte die Stichtagsregelung der Fallkostenpauschalen ihrem Such- und Auswahlprozess enge zeitliche Grenzen. Um die Pauschalen für ihre Zielgruppenbeschäftigten zu erhalten, mussten die Träger jeweils zur Mitte eines Monats über INEZ die aktuelle Besetzung ihrer Stellen angeben (vgl. Kap. 4.3.4.). Nur für nachweislich zum Stichtag beschäftigte Adressat/innen wurde die Pauschale ausgezahlt. Kurz vorher verdichteten sich daher die Anstrengungen, offene Stellen noch rechtzeitig zu besetzen und die Eingabe der Daten auf den letzten Stand zu bringen: „Es hängt immer dieser 15. da oben irgendwo wie so n Damoklesschwert.“ (X, Z.1098) Für die Pflege der INEZ-Daten beschäftigten fast alle Träger im Sample eigens eine Verwaltungskraft.¹⁸

Bei den Stellenbesetzungen kam es neben der Anzahl der Zuweisungen somit auf das frühzeitige Timing an, um in der verbleibenden Frist bis zum nächsten Nachweis Gespräche mit mehreren Kandidat/innen führen zu können. Die Träger riskierten ansonsten einen Verlust der Fallkostenpauschale, wenn sie eine Zuweisung ablehnten, ohne bereits eine Alternative in Reserve zu haben.¹⁹

Alle Befragten mit Einstellungsfunktion gaben an, im Zweifelsfall eher eine Person zu beschäftigen, deren Vermittlungschancen und Arbeitspotential sie gering einschätzten, als durch Nichtbesetzung die Pauschale verfallen zu lassen.²⁰ Im Unterschied zu den Vermittlungsprämien, die Creamingprozesse in der Auswahl begünstigten, lässt sich daher den Fallkostenpauschalen insofern ein entgegengesetzter Effekt zuschreiben, als sie die Träger veranlassten, freie Maßnahmestellen schnell mit einer Person aus dem verfügbaren Adressatenkreis zu besetzen, statt ausgiebig nach besonders aussichtsreichen Kandidat/innen zu suchen.

¹⁷ „Also wir machen uns da immer große Mühe, n großen Kreis an Bewerbern zu akquirieren oder genug Zuweisungen anzufordern und dann rechtzeitig loszulegen, weil das ist n bisschen die halbe Miete.“ (IV, Z.311ff)

¹⁸ „Wir haben eine Frau in der Verwaltung, die das nur macht. Die macht zwar auch zwei, drei andere Dinge, aber vor allem eben diese INEZ-Fütterung. Also jedesmal vor dem 15. hat die wahnsinnig viel zu tun.“ (IV, Z.2056ff)

¹⁹ „Also wir bekommen eigentlich immer nur die Anzahl der Frauen zugewiesen, deren Stellen auch zu besetzen sind. Also man hat so gut wie keine Wahlmöglichkeit, weil man kann nie sicher sein, dass die Stelle dann sofort, was weiß ich, innerhalb einer Woche mit ner Neuen besetzt wird, und uns fehlt dann das Geld.“ (VII, Z.513ff)

²⁰ Wer in den Trägern die Einstellungen der Adressat/innen vornahm, war unterschiedlich geregelt. Meist waren es die jeweiligen Projekt- oder Betriebsleitungen, die entweder eigenständig oder gemeinsam mit den Sozialpädagogen bzw. den Vermittler/innen die Einstellungen durchführten.

6.3. Stärkung der Vermittlungsfunktion

Die Träger hatten in den Jahren 2002/2003 das Vermittlungsziel in ihrer Organisation u.a. durch die Neueinrichtung oder Umwidmung von Stellen für das Fachpersonal massiv verstärkt. Gesprächspartner/innen, die bereits mehrere Jahre bei ihrem Träger beschäftigt waren, berichteten, dass die systematische und vorrangige Ausrichtung der Trägerarbeit auf Vermittlungserfolge ein noch relativ junges Phänomen war und in diesen Zeitraum fiel.²¹ Sofern sie zum Zeitpunkt der Interviews selbst als Vermittler/innen arbeiteten, übten sie diese Funktion nicht länger als zwei Jahre aus und waren zuvor in einem anderen, meist sozial- oder arbeitspädagogischen Aufgabenbereich eingesetzt gewesen. Vermittler/innen, die erst vergleichsweise kurzzeitig, d.h. nicht länger als etwa eineinhalb Jahre, in der Arbeitsförderung und für ihren Träger tätig waren, arbeiteten auf Stellen, die es zuvor nicht bzw. nicht in dieser Funktion gegeben hatte.

Die Stärkung der Vermittlungsausrichtung in den Trägern stand in einem deutlichen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der entsprechenden Fokussierung der arbeitsmarktpolitischen Steuerung seit 2002. Zwar gehörte das Vermittlungsziel schon immer zum Trägerauftrag. Als ein Ziel unter mehreren hatte es jedoch keinen dominanten Stellenwert gehabt. Faktisch verfügte das Vermittlungsziel innerhalb der Trägerorganisation lange über eine geringere Autorität und Hausmacht als konkurrierende Zielsetzungen wie etwa die psychosoziale Stabilisierung, die Qualifizierung oder die Erfüllung von Auftragsarbeiten für den stadtpolitischen Nutzen.²² Die Umstellung der Trä-

²¹ „Der Schwerpunkt ist wirklich von der Betreuung, von der Stabilisierung der Menschen während einer ABM – das war ja unser Hauptgeschäft – heute hin zur Vermittlung gegangen. Ganz, ganz stark innerhalb der letzten zwei Jahre. (...) Mit den Fallkostenpauschalen kann man so sagen, also weil dann auch so Rechenbeispiele einfach auftauchen, dass man sagt: Wir kriegen die ganze Kiste nur noch finanziert, wenn wir wirklich doppelte Fallkostenpauschalen kassieren können. Wenn wir möglichst viele Menschen schon nach drei, vier Monaten in Arbeit bringen, nur dann rechnet sich das für uns. Und das war halt ne Wahnsinnsveränderung.“ (XXIII, Z.728ff)

²² „Also als ich vor Jahren [Ende der neunziger Jahre] anfang, war Vermittlung noch überhaupt nicht so auf m Zettel. Da hatte man noch eher so die soziale Geschichte. (...) Und früher hieß es: Oh, ich kann den nicht ins Praktikum schicken, ich muss meine Brötchen ausfahren und ich brauch den als Arbeitskraft. Heute heißt es: Wenn der n Job kriegt, nimm ihn!“ (II, Z.519ff)

„Weil das Vermittlungsgeschäft, das kann man nicht so nebenbei machen. Und da haben sie [die Geschäftsleitung] gesehen, da liegt es am meisten brach. Also dass immer nur aufgrund von persönlichen Beziehungen irgendwie dann mal ne Vermittlung stattgefunden hat und da waren eben, da griffen die persönlichen Beziehungen noch, die nutzen einem ja heute auch nicht mehr unbedingt so viel.“ (VII, Z.959ff)

„Ich denke, es ist auch sinnvoll, Leute mit Arbeit zu stabilisieren. Aber das ist ne andere Zielsetzung. Also das war ja immer so, ABM sollte eben auch dazu dienen, Menschen in Arbeit zu bringen, und das hat nicht so richtig geklappt. Das ist das Problem gewesen. Wenn man gesagt hätte, ABM ist dazu da, um Menschen zu stabilisieren, dann würde ich sagen: Ja, das hat geklappt. Bloß in Arbeit haben wir sie nicht gebracht unbedingt.“ (XXIII, Z.776ff)

gerfinanzierung bedeutete also einen gravierenden Einschnitt in die Zielgewichtung der Träger, indem nun der Vermittlungsauftrag an zentrale Stelle gerückt war. Die Umstellung zeigte sich insofern als wirksamer Eingriff für ein arbeitsmarktpolitisches Ziel, das die Stadt Hamburg seit Mitte der neunziger Jahre verfolgt hatte (vgl. Kap. 4.2.2., 4.2.3.).

Bei der Implementation der Vermittlungsfunktion in die Trägerorganisation lassen sich aufgrund der Interviews zwei Grundmodelle rekonstruieren. In den Trägern war im Allgemeinen eine Untergliederung nach fachlichen Projekten üblich, wie z.B. Metallwerkstatt, Küche, Gartenbau oder Bürodienstleistungen, denen idealerweise, d.h. wenn die personelle Ausstattung es erlaubte, eine Funktionstrias zugeordnet war, der sogenannte Overhead, bestehend aus Projekt- oder Betriebsleitung, fachlicher Anleitung und Sozialpädagogik. Diese Funktionen waren jeweils mit mindestens einer Person besetzt, in großen Projekten konnten Anleitung und Sozialpädagogik aber auch aus mehreren Personen bestehen.

In drei Trägern des Samples wurde diese Struktur grundsätzlich beibehalten und die Vermittlungsfunktion in einer eigens eingerichteten Stelle oder Abteilung angefügt. Diese Variante bezeichne ich im Folgenden als das ‚additive Modell‘. In den vier übrigen Trägern des Samples wurde dagegen die bisherige Struktur in ihrer Funktionsteilung selbst verändert, indem die sozialpädagogische Betreuung ganz oder bis auf eine Reststelle durch eine vermittlungsorientierte Betreuung ersetzt wurde bzw. die sozialpädagogische Stelle der Vermittlung diente. In diesen Trägern bestand die den Projekten zugeordnete Funktionstrias nunmehr aus Projektleitung, Anleitung und Vermittlung. Diese Form nenne ich das ‚transformative Modell‘. Auf beide Modelle gehe ich in den folgenden Kapiteln 6.4. und 6.5. ein.

Unabhängig vom Modell ist jedoch festzustellen, dass das Angebot an sozialer Betreuung in allen Trägern erheblich geringer ausfiel als noch etwa drei Jahre zuvor.²³ Denn obwohl bei den Trägern im additiven Modell noch sozialpädagogische Stellen in größerer Anzahl vorhanden waren, gab es auch hier deutliche Hinweise auf einen vorangegangenen Abbau und Bedeutungsverlust der Sozialarbeit. So war in zwei Trägern die Funktion einer pädagogischen Gesamtleitung abgeschafft und die Sozialpädagog/innen waren der Dienst- und Fachaufsicht der jeweiligen Projektleitungen unterstellt worden.

²³ Vergleichbare Entwicklungen wurden im Übrigen auch von weiteren, nicht im Sample vertretenen Trägern berichtet.

Dadurch fand zwischen den Pädagog/innen kein geregelter Austausch mehr statt, was diese als einen großen Mangel an fachlicher Einbettung kritisierten.²⁴ Im dritten Träger berichtete die pädagogische Leitung, dass durch Personalausdünnung und Arbeitsverdichtung die Standards in der pädagogischen Betreuung stark eingeschränkt werden mussten, etwa was die Häufigkeit und Ausführlichkeit des Feedback an die einzelnen Adressat/innen und was die Leistungen im psychosozialen Bereich betraf.²⁵ Insgesamt sah diese pädagogische Leitung einen Qualitätsverlust darin, dass die Möglichkeiten der zwischenmenschlichen Begegnung inzwischen sehr begrenzt und durch die Ausrichtung auf die Verwertung der Arbeitskraft funktionalisiert seien.²⁶

6.4. Additives Modell

Beim additiven Modell lagen das Erstgespräch mit den Adressat/innen sowie deren Betreuung über die Länge der Maßnahme weiterhin, wie vormals im Allgemeinen bei den Trägern üblich, in der Zuständigkeit von Sozialpädagog/innen.²⁷ Vermittlungsbezogene Dienstleistungen im engeren Sinn wurden zusätzlich durch eine eigens eingerichtete Fachstelle abgedeckt. Unter den sieben im Sample vertretenen Trägern waren drei (A, B und E) in dieser Form organisiert. Im Folgenden stelle ich dieses Grundmodell vor, indem ich für beide Funktionsbereiche jeweils zuerst die Aufgabenstellung umreiße (Kap. 6.4.1. und 6.4.3.) und darauf darstelle, in welcher Weise sie in die organisationale Steu-

²⁴ Vgl. dazu Interview Nr. II, Z.880ff; X, Z.197ff; XVI, Z.1514ff und XVII. Umgekehrt zeigte sich in den Interviews bei demjenigen Träger, der noch eine pädagogische Gesamtleitung beschäftigte, dass die regelmäßige pädagogische Runde durch den thematischen Austausch und die kollegiale Beratung eine wichtige Funktion für die Orientierung der Fachkräfte hatte.

²⁵ So wurden etwa Leistungen wie die Beendigung von Obdachlosigkeit oder die Vermittlung von Schuldenberatung seit ca. einem Jahr nicht mehr eigens dokumentiert und ausgewiesen und waren nach Einschätzung der Leitung seitdem auch zu einem großen Teil weggefallen.

²⁶ „Es war einfach ganzheitlicher. Und es ist jetzt wirklich so ein Teilaspekt von Menschsein, den wir hier dann beackern. Und das ist, so zurückgegriffen, für mich n Riesenqualitätseinschnitt. Entspricht einfach auch nicht meinem Bild von pädagogischem Arbeiten.“ (VI, Min.84)

Eine der pädagogischen Mitarbeiter/innen bemerkte zum Umgang mit den begrenzten Möglichkeiten einen Unterschied zwischen „alten“ und „neuen“ Sozialpädagog/innen: „Ich kann sehr wohl verstehen, dass die Mitarbeiter, die das hier jetzt schon auf Leitungsebene teilweise zehn bis fünfzehn Jahre machen, die haben klasse Standards erarbeitet. Und so n Kind einfach abzugeben, geht nicht so. Und die neueren Sozialpädagogen, die nur kurz hier sind, die sehen einfach, was leistbar ist. Und dazwischen die Schnittmenge zu finden, da sind wir immer noch dabei, und manchmal gelingt uns das sehr gut und manchmal gar nicht.“ (XI, Z.1069ff)

²⁷ Im Folgenden bezeichne und unterscheide ich mit Sozialpädagog/innen und Vermittler/innen die jeweils im Träger ausgeübte Funktion. Beide Gruppen unterscheiden sich hingegen nicht unbedingt vom Ausbildungshintergrund, da auch die meisten Vermittler/innen eine sozialpädagogische oder pädagogische Qualifikation aufwiesen.

erung der erforderlichen Vermittlungszahlen eingebunden waren (Kap. 6.4.2. und 6.4.4.)

6.4.1. Aufgabenstellung der Sozialpädagog/innen

Die Sozialpädagog/innen waren zur Betreuung der Adressat/innen bestimmten Projekten zugeordnet. Die Anzahl der Projekte je pädagogischer Fachkraft variierte von eins bis drei. Der Betreuungsschlüssel der insgesamt sechs befragten Fachkräfte in dieser Funktion lag bei ca. 25 Adressat/innen je Vollzeitstelle im Träger B und 30 Adressat/innen im Träger E,²⁸ stieg allerdings zum Zeitpunkt der Interviews gerade dadurch an, dass die Träger sich auf die Maßnahmen nach SGB II umstellten und die entsprechenden Vorläuferprogramme in Anspruch nahmen (vgl. Kap. 5.2.).

Die Sozialpädagog/innen nahmen die Adressat/innen zu Beginn der Maßnahme in Empfang, indem sie mit ihnen eine Bestandsaufnahme vornahmen, Zielvorstellungen und Bedarfe sondierten und etwaige Unterstützungsmaßnahmen vereinbarten. Im Weiteren recherchierten und organisierten die Fachkräfte entsprechende Angebote, führten, wo möglich, selbst Hilfeleistungen durch und standen den Adressat/innen als Ansprechpartner/innen zur Verfügung, falls sich weitere Fragen einstellten oder Probleme in der Arbeit in den Projekten ergaben. Zum Ende der Maßnahme führten sie mit den Adressat/innen ein Abschlussgespräch, in dem die Erfahrungen und das Erreichte während der vergangenen maximal zehn Monate bilanziert wurden.

Die Pädagog/innen bemühten sich während der Laufzeit der Maßnahme darum, mit allen Adressat/innen in Kontakt zu bleiben, indem sie regelmäßig Präsenz in den Projekten zeigten und zumindest ein Zwischengespräch mit jeder Person führten. Die Möglichkeiten zur Begegnung schilderten die Befragten jedoch überwiegend als räumlich wie zeitlich eingeschränkt und knapp, da nicht nur die Fachkräfte stark eingebunden waren, sondern meist auch die Adressat/innen durch die Produktionsabläufe in den Projekten sehr in Anspruch genommen wurden. In den Interviews kamen in diesem Zusammenhang konfligierende Interessen und Orientierungen zwischen den handwerklichen Anleitungen, die die Produktion sicherten und Aufträge zu erfüllen hatten, und den

²⁸ Zum Träger A, der ebenfalls dem additiven Modell zuzurechnen ist, lag mir allein die Perspektive der Vermittlung vor. Der etwas geringere Betreuungsschlüssel im Träger B lässt sich u.a. dadurch erklären, dass die Pädagog/innen hier auch für die Einstellung der Adressat/innen (vgl. Kap. 6.4.2.) und für deren Personaldatenerfassung zuständig waren. Zum Vergleich: Eine Befragung, die auf den Angaben von 32 Beschäftigungsgesellschaften aus dem gesamten Bundesgebiet beruht, ergab, dass ein/e persönliche/r Betreuer/in für durchschnittlich 36 Personen zuständig war, wobei das jeweilige genaue Aufgabenspektrum aber unklar bleibt, vgl. Helbig (2001, S.175).

pädagogischen Fachkräften, die sich auf die Belange der Einzelnen konzentrierten, ausführlicher zur Sprache.²⁹

Unabhängig von der Trägerzugehörigkeit berichten die Sozialpädagog/innen weitgehend übereinstimmend, dass sie prinzipiell zwar Hilfen bei Problemen jeglicher Art anboten, sei es beruflich oder persönlich, ihr Aufgabenschwerpunkt jedoch eindeutig auf Fragen und Leistungen lag, die unmittelbar die Arbeitsperspektive der Adressat/innen betrafen. Das heißt, sie besprachen mit den Adressat/innen vorrangig deren berufliche Optionen, kümmerten sich um die Aufarbeitung der Bewerbungsunterlagen und recherchierten und organisierten Stellenangebote, Praktika und Qualifizierungsangebote.³⁰

Diesbezügliche Voraussetzungen, Ziele und Maßnahmen der Adressat/innen wurden von ihnen schriftlich dokumentiert. Die Befragten schilderten die Aktenführung überwiegend als umfangreich, aber auch als wichtig für ihre Arbeit, um einen Überblick über die benötigten Informationen zu erhalten und sich nicht in Gesprächen zu verlieren, die letztlich „zu nichts führen“ (XVII, Min.23). Sie verwendeten dafür Mustervorlagen des jeweiligen Trägers als Strukturierungshilfen, die sich im Bedarfsfall variieren und erweitern ließen.³¹ Auf die Akten nahmen Dritte, abgesehen von pädagogischen Kolleg/innen im Vertretungsfall, keinen Zugriff.

Psychosoziale Unterstützungsbedarfe kamen zur Sprache, sofern sie eklatant waren oder von den Adressat/innen selbst eingebracht wurden.³² Die Sozialpädagog/innen gaben

²⁹ Eine Interviewpartnerin gebrauchte das Bild vom Kaukasischen Kreidekreis, um das Verhältnis zu beschreiben: in der Mitte die Adressat/innen, an deren Armen rechts und links jeweils Anleitungen und Sozialpädagog/innen ziehen, während an einem Bein zusätzlich die Vermittlungsabteilung hängt (vgl. VI, Min.62).

³⁰ Insgesamt waren in den Interviews die Aussagen dazu, inwieweit die Vermittlung von Qualifizierungsmaßnahmen noch eine Rolle spielte, nicht einheitlich, ohne dass die Hintergründe hierfür klar wurden. In den meisten Trägern erwähnten die Befragten die Vermittlung kleinerer Maßnahmen wie Sprachkurse oder Gabelstaplerschein als Teil des Angebotes. Bei einem Träger wurde deutlich, dass die Fachkräfte dazu mit dem Bildungsgutschein der BWA in Höhe von 500 Euro je Person arbeiteten (vgl. Kap. 4.3.5.). In einem anderen Träger kam dagegen recht einhellig zum Ausdruck, dass Qualifizierung außerhalb der trägereigenen Betriebsstätten so gut wie keine Rolle mehr spielte.

³¹ „Es gibt eigentlich zu jedem Arbeitsauftrag eine Vorlage. (...) Ich kann die erweitern, aber es gibt ein Mindestmaß, ich kann die erweitern und natürlich verändern.“ (XIII, Min.45) Die Sozialpädagog/innen in beiden Trägern beschrieben Formalisierungen der Abläufe also als entlastend und hilfreich, nicht als restringierend, vgl. Kap. 2, Anm.26.

³² „Denn es ist unser Ziel, wenigstens n bisschen in Anlehnung an früher den Leuten (..) ein ausführliches Erstgespräch zu bieten. Und da geht man noch mal von A bis Z auch n bisschen Leben durch, wobei man gleich darauf hinweist oder wir gleich darauf hinweisen, dass wir nicht mehr so ins Private gehen. Aber wir nehmen schon zur Kenntnis, wenn es uns angeboten wird, da gibt es Probleme mit der Familie, mit Kindern, mit Kindertagesheimplätzen, mit Schulden, .. Gesundheit, Sucht, Wohnungslosigkeit. Das ist so, dass manche Zielgruppenbeschäftigte das auch gleich erzählen, manche erst nach zwei, drei Mal.“ (XI, Z.200ff)

hier Hilfestellungen, indem sie auf etwaige Beratungs-, Betreuungs- oder Fördermöglichkeiten verwiesen und bei Anträgen oder Amtsgängen behilflich waren. Viele Adressat/innen blieben nach Erfahrung der Fachkräfte jedoch in der Mitteilung persönlicher oder familiärer Angelegenheiten sehr reserviert, so dass sich Schwierigkeiten in dieser Hinsicht oft erst im Verlauf der Beschäftigungszeit zeigten oder eben gar nicht in Erscheinung traten.³³

6.4.2. Einbindung der Sozialpädagog/innen in die Ergebnissicherung

Die Sozialpädagog/innen erwähnten ohne Ausnahme als oberste Priorität in ihrer Aufgabe, „die Leute zurück auf den Ersten Arbeitsmarkt zu bringen“ (XVI, Z.251f). Insofern kam auch bei ihnen der Vermittlungsauftrag der Träger klar zum Ausdruck. Im Quervergleich zwischen den Trägern zeigten sich jedoch Unterschiede darin, inwieweit Vermittlungsergebnisse und diesbezügliche Fragen der Ergebnisoptimierung für die Arbeit der pädagogischen Fachkräfte bedeutsam waren. Ausschlaggebend dafür war, in welchem Maße sie in die Steuerung von Input und Output eingebunden waren, d.h. ob sie einerseits an den Einstellungen der Zielgruppenbeschäftigten beteiligt waren (vgl. Kap. 6.2.) und wie eng sie andererseits mit den Vermittler/innen kooperierten.

In dem Träger E waren die pädagogischen Fachkräfte von Überlegungen und Verfahrensweisen zur Sicherung der Vermittlungsergebnisse weitgehend entkoppelt. Sie waren weder mit der Auswahl der Adressat/innen befasst, die in der Verantwortung der Projektleitung lag, noch standen sie im Austausch mit der Vermittlungsabteilung.³⁴ Über den Stand der Vermittlungsquote waren sie nicht informiert und sie erhielten keine Rückmeldungen dazu, welche Arbeitsweisen in dieser Hinsicht besonders erfolgreich waren. In diesem Fall war die Fokussierung auf den Vermittlungsauftrag bei den Pädagog/innen nicht mit einer Orientierung an messbaren Erfolgsindikatoren unterlegt und Fragen der zielgerichteten Optimierung spielten in diesem Sinne für ihre Arbeit keine Rolle. Die Interviewpartner/innen in diesem Träger problematisierten vielmehr, dass sie sich von relevanten innerbetrieblichen Informationsströmen abgeschnitten fühlten.

³³ „Also das ist schon so, dass die einem dann erzählen, was sie gerne machen würden. Also das schon. Aber wenn jetzt so persönlich so viel vorliegt, also viel, was weiß ich, wenn jemand total verschuldet ist oder .. , ja, sonstige Probleme hat, das kommt halt immer erst viel später. Aber es beeinflusst natürlich die ganze Arbeit, also ihre - Aber so mit den Zielvereinbarungen, also Ziel Erster Arbeitsmarkt, das geht schon immer. Nur Ziel, von den Schulden weg zu kommen, das ist dann immer, da kommt man dann halt nicht so ran. Also da kann man dann nicht so viel tun, wenn jemand sich halt nicht öffnet.“ (XVI, Z.606ff) Vgl. auch VI, Postskript, S.2.

³⁴ Diese Aussage gilt, was die Kooperation zwischen Sozialpädagogik und Vermittlung betrifft, zudem auch für den Träger A, zu dem mir allein die Perspektive der Vermittlung vorliegt.

In dem Träger B waren die Sozialpädagog/innen dagegen stärker in die Verantwortung für die Vermittlungsergebnisse mit einbezogen, indem die Einstellung der Adressat/innen in ihrer Zuständigkeit lag und eine direkte Kooperation zwischen ihnen und der Vermittlungsabteilung ausdrücklich vorgesehen war. Die pädagogische Leitung beschrieb es als Aufgabe ihrer Mitarbeiter/innen, „Vermittlungen in Zusammenarbeit mit der Vermittlungsabteilung zu organisieren“ (VI, Min.20). Es gehörte zum Auftrag der pädagogischen Fachkräfte, dafür zu sorgen, dass die Adressat/innen einen Termin bei der Vermittlungsabteilung erhielten und wahrnahmen,³⁵ und sie bekamen von Zeit zu Zeit Rückmeldungen zum Stand der Vermittlungen in ihren Projekten.³⁶ Sozialpädagog/innen und Vermittler/innen trafen sich regelmäßig, um sich über die Adressat/innen auszutauschen.

Durch die enge Kooperation waren die Sozialpädagog/innen in Träger B intensiver mit Fragen der Vermittelbarkeit der Adressat/innen befasst. Aufgrund ihrer Verantwortung für die Stellenbesetzungen sollten sie durch die Adressatenauswahl die Zielerreichung mit beeinflussen. Dennoch vertraten die pädagogischen Fachkräfte in ihrer Arbeit auch erkennbar eigene Prioritäten und Orientierungen, die mit den Belangen der Vermittlungsabteilung nicht immer übereinstimmten.³⁷ So berichtete etwa eine Pädagogin davon, dass sie anfänglich die Weiterleitung von Stellenangeboten bei Zeitarbeitsfirmen nicht vereinbar fand mit ihrem Auftrag, „eine gute Möglichkeit zu finden, die [Adressat/innen] zu fördern“ (XIII, Min.48). Erst durch einen daraufhin initiierten Austausch beider Abteilungen zu diesem Thema ließ sich der Widerstreit für sie weitgehend entschärfen.³⁸

³⁵ „Agentur, Vermittlungsagentur – das ist für die [Adressat/innen] suspekt. Ein Vermittlungsvertrag wird da auch abgeschlossen. Da haben sie Angst, wie bei irgendwelchen unlauteren Zeitarbeitsfirmen, dass sie dann doch irgendwie zu was gezwungen werden. Und da sind wir immer noch am Ball zu gucken, wie können wir das auflösen und schmackhafter machen. Weil eigentlich haben sie ja da mit der Vermittlungsagentur jemanden, der wirklich gezielt für sie den Blick macht auf den Markt und auch Stellen kennt. Was ja die Leute auf m Arbeitsamt gar nicht mehr können.“ (XI, Z.965ff)

³⁶ Die pädagogische Leitung überprüfte zudem von Zeit zu Zeit die Zahl der vermittelten Praktika und Qualifizierungsmaßnahmen, was in den Interviews mit den pädagogischen Mitarbeiterinnen aber keine Erwähnung fand.

³⁷ Sehr klar formulierte das eine Fachkraft, die beide Arbeitsbereiche aus eigener Erfahrung kannte: „Bei den Sozialpädagogen, ich hab wirklich mehr soziale Begleitung gemacht. Also so richtig. Es war eben nicht so sehr daran orientiert: Die müssen in den Markt rein, die müssen irgendwie vermittelt werden. Dafür war eben die Vermittlungsabteilung zuständig. (...) Und deswegen, ich hab mich da auch nicht so richtig für zuständig gefühlt. Außerdem belasten einen dann doch die Teilnehmer mit Sachen, wo man sie auch nicht so im Regen stehen lassen will.“ (XIX, Z.851ff)

³⁸ Kriterien für den Umgang mit Zeitarbeitsfirmen waren für sie im Folgenden: Freiwilligkeit und eigener Wunsch der Adressat/innen, Tarifgebundenheit der Firmen sowie Ausschöpfung sonstiger Optionen. Die Pädagogin war der Auffassung, dass sich vermutlich viele Vorbehalte über wechselseitige Information auflösen lassen, ging grundsätzlich aber von einer konfliktären Beziehung zwischen den Aufgabenberei-

Bei den Stellenbesetzungen verfügten die Sozialpädagog/innen zwar selbst über eine Handreichung zu vermittlungsrelevanten Kriterien. Aus den Interviews geht jedoch hervor, dass es vor allem Sache der Vermittler/innen war, diesem Aspekt immer wieder Nachdruck zu verleihen und Rückmeldungen zu erfolgskritischen Faktoren zu geben. Die Pädagog/innen hatten demgegenüber auch die Belange der handwerklichen Anleitungen und weiterer Abteilungen zu berücksichtigen.³⁹ Daneben setzten sie eigene Akzente bei der Auswahl, indem sie z.B. soziale Kriterien mit einbezogen.⁴⁰ Oberste Priorität hatte für ihren Verantwortungsbereich zudem die termingerechte Besetzung aller Stellen, um die Fallkostenpauschalen zu sichern.⁴¹

Bei den Vorgaben stand für die Sozialpädagog/innen im Träger B entsprechend die maximale Stellenauslastung im Vordergrund. Die Erfüllung der Vermittlungsquoten dagegen sahen sie weniger als eine Vorgabe für ihre eigene Arbeit, sondern verwiesen sie in erster Linie in die Verantwortung der Vermittlungsabteilung. Dabei reichten ihre Äußerungen von der Darstellung eines potentiellen Zielkonflikts zwischen eigenem Auftrag und der Zielvorgabe der Vermittler/innen (vgl. Anm.38) bis hin zu der Beschreibung eines abgestuften Verhältnisses, wonach die Vermittlungsvorgaben für die Sozialpädagog/innen weniger „existentiell“ waren (XI, Z.824) oder sie einfach weniger betrafen.⁴²

Insgesamt lässt sich für die Sozialpädagog/innen im additiven Modell feststellen, dass ihr Schwerpunkt in der Arbeit mit den Adressat/innen auf Fragen der beruflichen Per-

chen aus: „Jeder Aufgabenbereich hier (..) hat eine bestimmte Zielvorgabe und dort gibt es Schwierigkeiten.“ (XIII, Min.46)

³⁹ „Da sind wir ja in unsern jeweiligen Belastungssituationen. Die Vermittlungsabteilung sagt: Wie soll ich den unterbringen? Jetzt sind die aber gut für uns, die sichern die Produktion. Und dann hatten wir noch selber Honorarkräfte, die hier Qualifizierung machen, die sagen: Ihr müsst mehr Ausländer, ich muss doch Deutschkurse, ich leb doch von den Deutschkursen. So dass wir auch schon Interessenkollisionen hatten.“ (XI, Z.937ff)

⁴⁰ „Wenn wir ne ganz gute Auswahl haben, denken wir auch dran, könnten wir die auch vermitteln. Also zwischendurch .. ist es auch so, dass wir manchmal doch auch wie ne beschützte Werkstatt denken und denken: Die würde gern arbeiten und würde Bestimmtes auch machen, aber wir werden sie nie vermitteln. Und da machen wir manchmal dann vom Herzen her auch so n Zuschlag von 10, 15 Prozent Leuten, die schwer zu vermitteln sind. Wir hatten jetzt erst vor kurzem eine für uns sehr gute, zuverlässige Mitarbeiterin, ne deutsche Analphabetin. (..) Hätten wir nach den Bedürfnissen der Vermittlungsabteilung eigentlich gar nicht nehmen dürfen.“ (XI, Z.916ff)

⁴¹ „Dass zum 1. und 15. die Stellen besetzt sind, weil nur dann gibt es die Fallkostenpauschale, also nicht zwischendurch. Da ist n enormer Druck und da kriegen wir in den Dienstbesprechungen denn auch vorgelesen, wie hoch die Quote ist.“ (XI, Z.783ff)

⁴² So etwa eine pädagogische Fachkraft auf die Frage, ob sie in ihrer Arbeit bestimmte Zielvorgaben zu erfüllen hat: „Ich nicht, das hat das Arbeitsvermittlungsprogramm, die müssen bestimmte Vermittlungen haben. Na ja, es gibt sozusagen, im Projekt ist erwünscht, so und so viel Prozent, das sollten wir schon schaffen. Und durch diese intensive Zusammenarbeit wird das auch immer geschafft bei uns im Projekt.“ (XIV, Z.784ff)

spektive lag, die Orientierung an messbaren Ergebnissen darin aber auch dann nachrangig war, wenn sie aufgrund ihres Aufgabenzuschnittes in Verfahren der Ergebnissteuerung stärker einbezogen waren. Das Vorhandensein einer Abteilung oder Stelle, die eigens für Vermittlungen zuständig war, korrespondierte damit, dass sich die Sozialpädagog/innen in Abgrenzung dazu positionierten.

Als Erfolgsmaßstab ihrer Tätigkeit erwähnten alle befragten Fachkräfte in dieser Funktion Vermittlungserfolge allenfalls in zweiter Linie und auf Nachfrage. Im Vordergrund standen stattdessen ganz verschiedene, meist „kleinere“ Ereignisse wie z.B. eine positive persönliche Entwicklung, mehr Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten oder „wenn man wirklich auch gezielt Hilfe leisten kann“ (XVII, Min.41). Neben beruflichen Fortschritten ging es dabei gleichermaßen um soziale Unterstützungsleistungen wie etwa einen bewilligten Wohngeldantrag, einen genehmigten Schwerbehindertenausweis, Übersetzungshilfen beim Amt oder die Vermittlung einer psychologischen Betreuung: „Das ist dann manchmal fast wieder wie Sozialarbeit.“ (XI, Z.1212)

6.4.3. Aufgabenstellung der Vermittler/innen

Die Vermittler/innen im additiven Modell agierten als vorgelagerte Brückenköpfe zum Arbeitsmarkt.⁴³ Von der alltäglichen Personalarbeit und ihren Funktionen wie Auswahl, Beurteilung oder Personalführung waren sie entlastet. Eine vorgegebene Betreuungsrelation gab es für sie nicht, sondern die Fachkräfte bestimmten selbst, wie viele Adressat/innen sie jeweils zu einer Zeit in die engere Wahl und Betreuung nahmen.

Insgesamt waren die befragten Vermittlerinnen in der Gestaltung und Dokumentation ihrer Aufgabe, einschließlich der Kooperationsbeziehungen innerhalb und außerhalb des Trägers, weitgehend autonom und hatten sich Grundlagen, Prinzipien und Materialien für ihre Arbeit ganz eigenständig erschlossen. Mit den Freiräumen verbanden sie zwar auch Vorteile und angenehme Seiten,⁴⁴ ebenso und z.T. mit größerer Emphase brachten

⁴³ Für die Träger A und B lagen mir Interviews mit den Vermittlerinnen vor. Das für den Träger E vorliegende Interview XVIII mit der Praktikumskoordinatorin wurde dagegen nur ergänzend hinzugezogen, da die Vermittlung hier nicht zum Kerngeschäft gehörte, sondern als „Nebeneffekt“ angestrebt wurde. Abgesehen von den Aussagen zu den Zielvorgaben (vgl. Kap. 6.4.4.) gelten die Feststellungen zu Position und Kooperation der Vermittlerinnen im Träger allerdings auch für die befragte Praktikumskoordinatorin, die ebenfalls als Brückenkopf zum Arbeitsmarkt fungierte, wenn auch ohne Vermittlungsvorgabe. Vgl. auch Anm. 45 und 48.

⁴⁴ „Also das ist wirklich ne tolle Sache. Ich kann auch, was weiß ich, vor meiner Arbeit morgens, wenn ich das Gefühl hab, die Sonne scheint: Heute fahr ich mal nach [Stadtteil] und geh’ da mal n bisschen rum und frag mal hier und da. Dann kann ich hier anrufen und sagen, wenn ich keine Termine hab: Ich bin jetzt auf Außentermin. Und, ja, dann fahr ich dahin und mach das so. Also das ist ne feine Sache.“ (XIX, Z.1317ff)

sie aber zum Ausdruck, dass sie das Fehlen von Strukturen als anstrengend empfanden und sich in der Bewältigung ihrer Aufgabe auf sich allein gestellt fühlten: „Es hieß immer nur: [Name], mach mal, du machst das schon. Das war schon ziemlich ätzend.“ (XIX, Z.738f)

Die Vermittlerinnen setzten sich für eine enge Abstimmung mit den Sozialpädagog/innen und handwerklichen Anleitungen in den Projekten ein, da diese nicht nur soziale und fachliche Ressourcen für die oder mit den Adressat/innen mobilisieren sollten, sondern die Adressat/innen durch den näheren Kontakt auch besser einschätzen konnten. Aus Sicht der Vermittlerinnen erforderte es von ihnen viel Energie und Aufmerksamkeit, die eigenen Leistungen und Kriterien gegenüber den Kolleg/innen deutlich zu machen und einen strukturierten Austausch mit ihnen herzustellen.

Zugleich achteten die Vermittlerinnen sehr genau darauf, sich auf die Herstellung von Arbeitsmarktkontakten zu konzentrieren und von den Sozialpädagog/innen nicht in Tätigkeiten hineingezogen zu werden, die nicht direkt vermittlungsorientiert waren oder diesbezüglich wenig aussichtsreich erschienen.⁴⁵ In der konkreten Zusammenarbeit traten sie daher dafür ein, „die Arbeitsbereiche auseinander zu halten“ (XIX, Z.1226).

Auch an einer direkten Beteiligung am Einstellungsverfahren der Adressat/innen äußerten die Vermittlerinnen wegen des damit verbundenen Zeitaufwandes kein Interesse. Stattdessen trafen sie eine Auswahl aus dem vorhandenen Mitarbeiterpool, indem sie tendenziell nur mit solchen Adressat/innen intensiv zusammenarbeiteten, mit denen ein Arbeitsbündnis Erfolg versprechend erschien und in beiderseitigem Einvernehmen zustande kam.

⁴⁵ „Also ich erwarte, dass die Lebensläufe stehen. Die Bewerbermappe muss stehen. Das ist n Prinzip meiner Arbeit und n weiteres Prinzip ist, dass ich bei Qualifizierungen ne Grenze ziehe. Dass ich sage, das ist Aufgabe der Pädagogen und da hänge ich mich nicht rein, sonst verzettele ich mich.“ (II, Z.425ff)

„Ja, die nicht so in meinen Arbeitsbereich rein gehören, so recherchemäßig und so. Und das muss ich jetzt inzwischen wirklich abblocken. (...) Oder wenn wir mal wieder n Gespräch haben: Och, du könntst das ja mal mit dem und dem versuchen, der ist zwar so und so und so, aber du kannst ihn dir ja mal angucken. Dass ich dann wirklich sage: Nee, tut mir leid, ich hab einfach keine Zeit mehr, mir die Leute anzugucken. Ich hab das Gefühl, ich hab ihn nicht gesehen und es tut mir auch leid, aber es bringt nichts, außer dass ich mir Stress mache.“ (XIX, Z.1235ff)

Ähnlich auch in Zusammenhang mit der Praktikumsvermittlung Int. XVIII (vgl. dazu Anm.43): „Und Sozialpädagogen unterschätzen die Betriebsseite. (...) Und da gibt's auch schon mal Reibungsverluste, denke ich. Wo ich sage: Der ist nicht praktikumsfähig. Und die sagen: Doch. Sage ich: Nein, fertig, aus.“ (XVIII, Min.28)

6.4.4. Einbindung der Vermittler/innen in die Ergebnissicherung

Beide Vermittlerinnen, die unter den Befragten in diesem Arrangement arbeiteten, hatten eine individuelle Zielvorgabe, die an die Zahl der erfolgreich bei der Arbeitsagentur eingelösten Vermittlungsgutscheine gekoppelt war (vgl. zu den Vermittlungsgutscheinen Kap.4.4.2.).

In der Ausgestaltung dieser Zielvorgabe gab es zwischen ihnen einen gravierenden Unterschied. Im Träger B wurde ein Grundgehalt gezahlt, zu dem die eingelösten Vermittlungsgutscheine als Prämienanteil hinzukamen. Zur Sicherung ihres Einkommens war es für die Vermittlerin von großer Bedeutung und hochgradig handlungsleitend, die veranschlagte Mindestquote von durchschnittlich zwei Vermittlungen im Monat zu erreichen. Im Träger A war die Zielvorgabe bislang nicht mit einem finanziellen Anreizsystem verbunden und aus Sicht der Vermittlerin auch deshalb als Leistungsmaßstab praktisch bedeutungslos, da sie viel zu hoch angesetzt sei.⁴⁶ Sie orientierte sich stattdessen an einer persönlich gesetzten Zielerwartung von drei oder vier Vermittlungen im Monat, die nach ihrer Erfahrung aber ebenfalls noch zu anspruchsvoll war.⁴⁷

Die Interviewpartnerinnen schilderten es als positiven Ansporn, Vermittlungserfolge zu erzielen, standen mit ihrer jeweiligen Zielsetzung aber auch deutlich unter Druck. In beiden Fällen ging es dabei in erster Linie um den Umgang mit Erwartungen.⁴⁸ So beruhigte die eine Vermittlerin gerade die Unklarheit über die Ansprüche an ihre Tätigkeit, die sich u.a. in der formal hohen, jedoch real bislang folgenlosen Vorgabe zeigte. Doch auch die Vermittlerin im Prämiensystem nannte als größte Belastung für sich nicht das finanzielle Risiko, sondern den auf sie gerichteten Erwartungsdruck im Träger (vgl. XIX, Postskript).

Die Koppelung der Zielvorgabe der Vermittlerinnen an die Gutscheine der Arbeitsagentur barg die Schwierigkeit in sich, dass die dadurch erfasste Vermittlungsquote nicht

⁴⁶ „Also ich hab auch ne Zielvorgabe, die ist dermaßen utopisch, dass ich mich schon wieder zurücklehne und sage: Na ja, wenn ihr meint.“ (II, Z.336f) Nach Darstellung der Vermittlerin bestand die Zielvorgabe seit eineinhalb Jahren, war aber bislang trotz ihrer Hinweise, „dass das absurd ist“ (Z.1480), noch nicht revidiert worden.

⁴⁷ „Ich fände das schon schön, wenn ich drei, vier im Monat vermitteln würde. Was ich aber nicht schaffen.“ (II, Z.1489f)

⁴⁸ Von einer anfänglichen Schwierigkeit im Umgang mit Erwartungsdruck berichtet auch die Praktikumskoordinatorin: „Nach dem Motto, die Frau kommt jetzt hier rein, die ist ein Knaller, jetzt löst die alle Probleme, indem sie jetzt tausend Vermittlungen macht. Das war so mein Gefühl, das erwarten die von mir heimlich. Keiner sagt es, aber ich hab s gespürt, so, oder mir eingebildet, ich weiß es nicht genau.“ (XVIII, Min.75)

identisch war mit den projektbezogenen Vermittlungsvorgaben, die der Träger insgesamt zu erfüllen hatte (vgl. Kap. 6.1. Anm. 1). Die Träger mußten sicherstellen, dass die Projekte eine jeweilige Mindestquote erreichten, während für die Vermittlerinnen die Anzahl der eingelösten Gutscheine, nicht aber die Aufteilung nach Projekten relevant war. Problematisch war zudem, dass nicht alle Adressat/innen Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein hatten (vgl. Kap. 4.4.2., Anm. 56). Diese Gruppe war daher für die Vermittlerinnen nicht interessant, machte aber in einzelnen Projekten den Großteil der Beschäftigten aus. Durch die Vorgabe war somit eine Bruchstelle zwischen dem Organisationsziel und dem Interesse der Vermittlerinnen angelegt, an der es, wie die Interviews zeigen, zu Unklarheiten und Divergenzen kam.

Im Träger A war das Verhältnis zwischen Vermittlungsabteilung und der Vermittlungsverantwortung der Projektleitungen noch ganz ungeklärt. Beide bestanden nebeneinander, ohne aufeinander abgestimmt zu sein. Die Vermittlerin empfand ihre Funktion hier letztlich als eine „Alibiveranstaltung“, der die nötige Verankerung in den Trägerstrukturen fehlte.⁴⁹ Im Träger B konnte die Geschäftsführung der Vermittlungsabteilung das Zugeständnis abringen, die projektbezogenen Vermittlungsaufgaben mit zu berücksichtigen und auch die Vermittlung von Adressat/innen ohne Gutschein zu unterstützen. Für die Vermittlerin blieben die Prioritäten jedoch insofern klar verteilt, als sie sich in erster Linie ihrer Quote verpflichtet fühlte und die trägerweiten Vorgaben für sie demgegenüber sekundär waren.⁵⁰ Im Verhältnis zum Träger trat sie eher als selbständige Kleinunternehmerin auf, die sich in Ansätzen auch mit ihren Akquise- und Vernetzungsstrategien aus dem Organisationszusammenhang herauszulösen begann.⁵¹

Insgesamt geht aus den Interviews hervor, dass die Position der Vermittlerinnen in den Trägern beim additiven Modell nicht gefestigt war. Die Vermittlerinnen in diesem Modell hinterfragten, inwieweit ihre Funktion durch die Trägerstrukturen gestützt wird, und sie drängten auf Veränderung, um Abläufe und Profil der Träger entsprechend dem

⁴⁹ „Aber ich fühle mich ja auch als Feigenblatt, als Alibiveranstaltung. Letztendlich kann ich mich noch zurücklehnen, weil die Verantwortung für die Vermittlungsquoten haben die Projektleiter. Und ich bin immer so n quasi zusätzliches Angebot und Leckerli, wenn denen einer zu sehr auf'n Geist geht, dann sagen die: Da gibt's doch noch die Arbeitsvermittlerin.“ (II, Z.509ff)

⁵⁰ „Inzwischen wird uns auf die Füße getreten, da sollen wir eben auch was tun. Und da sag ich dann aber auch: Also hierher kommen und mit denen Bewerbungsunterlagen erstellen, das geht nicht. Weil das ist ja einfach meine Zeit, in der Zeit hätte ich vielleicht jemand anderes vermitteln können. (...) (...) Aber das zieh' ich mir jetzt auch nicht so persönlich an. Das steht zwar auf'm Papier drauf, aber das ist einfach strukturell blöd angelegt und da (...) fühl' ich mich jetzt also nicht voll für verantwortlich, dass das so ist.“ (XIX, Z.1026ff)

⁵¹ So etwa mit der Überlegung, sich firmenübergreifend mit anderen Arbeitsvermittlern zu vernetzen.

Vermittlungsziel zu optimieren. Während sie nach innen für ihre Belange eintraten, indem sie die Anforderungen des Arbeitsmarktes verdeutlichten und eine bessere Abstimmung in der Zusammenarbeit einforderten,⁵² arbeiteten sie nach außen in ihren Firmkontakten daran, das Trägerimage marktgängiger zu gestalten.⁵³ Insofern wurde die Vermittlungsfunktion beim additiven Modell zwar der bereits bestehenden Trägerorganisation hinzugefügt, sie ließ diese jedoch nicht unberührt, sondern wirkte verändernd auf sie zurück, indem und soweit die Vermittlerinnen im eigenen Interesse als Agentinnen des Wandels tätig waren.

6.4.5. Zusammenfassung

Im additiven Modell war die Betreuung der Adressat/innen in Hinblick auf berufliche und persönliche Anschlussperspektiven auf zwei Funktionsbereiche verteilt: Die Sozialpädagog/innen, die als persönliche Ansprechpartner/innen über die Dauer der Maßnahme fungierten, und die Vermittler/innen, deren Aufgabe es war, Kontakte zum Arbeitsmarkt herzustellen.

In beiden Bereichen stand dermittlungsauftrag der Träger im Vordergrund, indem sich die Arbeit mit den Adressat/innen auf deren berufliche Voraussetzungen und Perspektiven konzentrierte und vorrangig daran orientiert war, ihnen kurzfristig wieder einen Zugang zum Ersten Arbeitsmarkt zu verschaffen. Die Thematisierung und Bearbeitung der sozialen und persönlichen Verhältnisse der Adressat/innen erfolgte in erster Linie, soweit sich darin eklatante Hindernisse für eine zügige Vermittlung offenbarten. Dennoch zeigte sich im Spiegel der Interviews die Kooperation zwischen beiden Bereichen auch als ein Aushandlungsprozess um Zuständigkeiten und Zielvorstellungen, in den beide Seiten erkennbar eigene Orientierungen einbrachten.

So konnten sich die Sozialpädagog/innen von der Anforderung, Vermittlungserfolge vorzuweisen, insofern distanzieren, als sie die Verantwortlichkeit dafür an ihre Kolleg/innen in der Vermittlungsabteilung verwiesen. Je nach Intensität der Kooperation,

⁵² „Ich denk so, dass viele Projektleitungen, na ja, und auch viele Mitarbeiter eben, dass die so n bisschen hinter den Entwicklungen des Arbeitsmarktes hinterherhinken.“ (XIX, Z.582ff)

„Ich hab zum Beispiel keine wirklich strukturierten Schnittstellen, also das ist im Moment einfach n Manko. Wir sind an dem Thema dran, das muss ich dann jetzt sagen, wir sind an dem Thema dran.“ (II, Z.130ff)

⁵³ „Und dann sieht das eigentlich mit unserm Logo und diesem Foto, das sieht sehr professionell aus. (...) Dass das einfach so was Offizielles kriegt und wir so aus diesem etwas angestaubten Klischee raus kommen. Also weil, ich denk mir, es muss einfach, ja, wir haben n anderes Verständnis von Arbeit und was wir leisten wollen als der Markt, aber wir müssen uns ja am Markt orientieren. Und irgendwie so n bisschen windschnittiger werden.“ (XIX, Z.695ff)

sahen sich die Sozialpädagog/innen zwar mehr oder weniger als deren „Zuarbeiter“ (XI, Z.819), sie machten sich die Vermittlungsleistung jedoch nicht als ihre primäre Aufgabe zu eigen. Letztlich formulierten sie für ihre Arbeit doch einen offeneren und breiteren Ergebnishorizont, der sich in erster Linie an den unterschiedlich gelagerten Belangen orientierte, welche die Adressat/innen ihrerseits einbrachten und mit denen „man sie auch nicht so im Regen stehen lassen will“ (XIX, Z.858). Zum Teil gingen sie auch in Auseinandersetzung darüber, worin eine „gute Möglichkeit“ besteht, die Adressat/innen zu fördern.

Demgegenüber standen die Vermittler/innen mit ihrer individuellen Zielvorgabe unter einem starken Erwartungs- und Erfolgsdruck, der organisatorisch zudem dadurch fundiert werden konnte, dass ein Teil des Gehaltes ergebnisabhängig als Vermittlungsprämien gezahlt wurde. In der Gestaltung ihrer Aufgabe waren sie sehr frei, bis dahin, dass sie sich auf sich allein gestellt fühlten. Die Vermittler/innen steuerten ihre Auswahl aus dem vorhandenen Mitarbeiterpool weitgehend nach eigenen Kriterien und konnten sich gegen vermittlungsfremde Belange mit Verweis auf die Zuständigkeit der Sozialpädagog/innen klar abgrenzen. Zugleich vertraten sie qua Funktion in der Organisation die Anforderungen des Marktes und drängten darauf, Abläufe und Profil des Trägers stärker darauf auszurichten.

6.5. Transformatives Modell

Im transformativen Modell wurde die vormalige reguläre sozialpädagogische Betreuung der Adressat/innen zugunsten einer vermittlungsorientierten Unterstützung aufgelöst. Anstelle der Sozialpädagog/innen waren hier die Arbeitsvermittler/innen Bestandteil der obligatorischen und kontinuierlichen Grundversorgung, so dass das Erstgespräch, der Kontakt zu den Adressat/innen während der Maßnahmendauer und die Vermittlungsdienstleistungen fachlich und personell in einer Hand lagen. Unter den sieben im Sample vertretenen Trägern sind vier (C, D, F und G) diesem Modell zuzurechnen. Im Folgenden erläutere ich zunächst die Aufgabenstellung der Vermittler/innen (Kap. 6.5.1.) und gehe dann darauf ein, inwiefern die Erzielung der erforderlichen Vermittlungszahlen organisational abgesichert wurde (Kap. 6.5.2.).

6.5.1. Aufgabenstellung der Vermittler/innen

Die Vermittler/innen waren bestimmten Projekten zugeteilt, deren Anzahl je Person bei zwei bis drei lag. Der Betreuungsschlüssel der insgesamt fünf befragten Fachkräfte in dieser Funktion lag bei um die 30 Adressat/innen je Vollzeitstelle im Träger C und bei bis zu 50 Adressat/innen je Vollzeitstelle im Träger F. Im Träger D belief sich die entsprechende Relation auf knapp 40 Adressat/innen.⁵⁴ Durch die bereits laufende Umstellung auf Maßnahmen nach SGB II stiegen diese Zahlen jedoch in allen Trägern an.

Die Fachkräfte traten mit den Adressat/innen sogleich nach der Einstellung in Kontakt, um Arbeitsperspektiven, Bedarfe und Maßnahmen zu sondieren und diesbezügliche Vereinbarungen zu treffen. Im Unterschied zum additiven Modell fiel also auch die Betreuung von Menschen mit geringen Vermittlungschancen, vorrangig sozialen Problemen oder fehlender Kooperationsbereitschaft grundsätzlich mit in die Zuständigkeit der Vermittler/innen. Diese griffen in der Beschreibung ihrer Aufgabe zumeist auf den Begriff des Case- oder Fallmanagement zurück, um deutlich zu machen, dass nicht bei allen Adressat/innen unmittelbar oder allein die Vermittlung auf den Ersten Arbeitsmarkt im Vordergrund stand, sondern es oft auch darum ging, durch geeignete Zwischenschritte oder flankierende Maßnahmen eine Stärkung der Vermittlungsfähigkeit zu erreichen.

Die Vermittler/innen standen über Teamsitzungen in Austausch miteinander und waren an ein Rahmenkonzept des Trägers gebunden, an dessen kollegialer Gestaltung und Weiterentwicklung sie jedoch beteiligt waren.⁵⁵ Eine genaue Aktenführung über die Arbeit mit den Adressat/innen im Einzelnen war nicht üblich. Die Vermittler/innen hielten Absprachen und Arbeitsschritte überwiegend in Listen oder Notizen für ihren persönlichen Gebrauch fest. Für die individuelle Aufgabengestaltung blieb ihnen nach eigener Einschätzung und Darstellung bislang viel Raum.

Die Träger unterschieden sich darin, inwieweit die Vermittler/innen in weitere Funktionen der Personalarbeit wie Auswahl, Beurteilung oder Meldepflichten gegenüber der Arbeitsagentur mit einbezogen waren und in welchem Maße sie auf spezielle Unterstüt-

⁵⁴ Der Träger G, der ebenfalls diesem Modell zuzurechnen ist, ist in der weiteren Betrachtung nicht berücksichtigt, weil mir dazu nicht ausreichend Interviewmaterial vorlag.

⁵⁵ „Also die Arbeitsweise und auch diesen Fragebogen oder die Checkliste, die wir benutzen, haben wir uns so im Laufe der Zeit erarbeitet. Das lag noch nicht so vor, als ich in der Abteilung angefangen hab, sondern wir haben seinerzeit auch ne Fortbildung zum Thema Arbeitsvermittlung [gemacht] und aus der Fortbildung haben wir uns dann die Punkte, die uns wichtig waren, rausgezogen und in so ne Art Checkliste oder Fragebogen reingenommen.“ (XXII, Z.281ff)

zungsangebote innerhalb des Trägers zurückgreifen konnten. Zwar zeigten sich alle befragten Fachkräfte in diesem Modell grundsätzlich an einer Mitwirkung bei den Einstellungen interessiert, zum Zeitpunkt der Interviews waren sie aber nur im Träger F tatsächlich daran beteiligt. In den beiden anderen Trägern nahmen die handwerklichen Anleitungen bzw. Projektleitungen die Personalauswahl eigenständig vor. In einem von ihnen war jedoch gleichfalls beabsichtigt, die Vermittlung zukünftig zum Verfahren hinzuzuziehen.

Dort, wo die Vermittler/innen an den Einstellungen beteiligt waren (Träger F), schilderten sie die Kooperation mit den fachlichen Anleitungen in diesem Punkt als prinzipiell unproblematisch, da beide Seiten letztlich dieselbe Zielgruppe favorisierten: „Leute, die man gut vermitteln kann, und die, die auch für die Produktion in den Projekten gut sind, sind ja sozusagen dieselben.“ (XXII, Z.463f) Zudem sei die Auswahl oft durch den Bewerberkreis begrenzt und die termingerechte Besetzung der Stellen als vorrangiges Kriterium zu berücksichtigen, um die Fallkostenpauschalen zu sichern.⁵⁶

In Phasen großer Personalfluktuation und bei Personalaufstockung, wie zur Zeit der Interviews, waren die Vermittler/innen in diesem Träger (F) durch die Einstellungsgespräche zeitlich stark eingebunden. Durch sonstige Aufgaben der Personalverwaltung, -führung oder -beurteilung waren sie dagegen wenig beansprucht, da Datenpflege und Personalplanung einschließlich des Kontakts zu Arbeitsagentur und Behörden durch eine eigene Abteilung erfolgten, während die Dienst- und Fachaufsicht über die Beschäftigten bei den Anleitungen in den Projekten lag und durch diese weitgehend ohne Beteiligung der Vermittler/innen wahrgenommen wurde.

Für ihre Arbeit mit den Adressat/innen konnten die Vermittler/innen im Träger F auf ein Standardangebot an separaten und durch spezielle Fachkräfte durchgeführten Schulungsmodulen zurückgreifen, so dass sie mit der Erstellung von Bewerbungsunterlagen und mit dem Bewerbungstraining in der Regel nicht selbst befasst waren. Außerdem gab es mit einer Stelle ein Restangebot an sozialer Beratung für die Besprechung und Bearbeitung komplexer sozialer Probleme. Insgesamt hatten die Vermittler/innen durch die Aufgabendifferenzierung im Träger vergleichsweise viel Freiraum, um neben den

⁵⁶ „Also ich hab auch schon Leute eingestellt, (..) wo ich genau weiß, also mit viel Glück ja, aber im Grunde [ist eine Vermittlung] ausgeschlossen. Aber das sind eben verlässliche Leute. Und das kann man schon machen. Also da spielen ja viele Sachen rein, also auf der einen Seite müssen wir auch unsere Stellen besetzt haben und, na ja, weil wir darüber Geld kriegen. Also es sind viele Komponenten, die da zusammenspielen, um so ne Entscheidung zu bekommen.“ (XXI, Z.744ff)

Einstellungen ihren Schwerpunkt auf die Sondierung und Herstellung von Arbeitsmarktkontakten zu legen.

Im Träger C dagegen war das Aufgabenspektrum der Vermittler/innen in der Arbeit mit den Adressat/innen umfangreicher. Die Meldepflichten gegenüber der Arbeitsagentur wie Zuweisungsmitteilungen, Praktikumsmeldungen und Teilnehmerbeurteilungen zählten mit zu ihrem Bereich, und sie nahmen Aufgaben der Mitarbeiterführung und -beurteilung regelmäßig in Kooperation mit den Anleitungen in den Projekten wahr. Für Bewerbungs- oder soziale Hilfen bestanden im Träger keine gesonderten Standardangebote oder Stellen, so dass Unterstützungsmaßnahmen in dieser Hinsicht ungeteilt in der Zuständigkeit der Vermittler/innen lagen. Insgesamt hatten sie daher im Bedarfsfall wenig Möglichkeiten, Teilaufgaben innerhalb des Trägers zu delegieren, und waren dadurch zeitlich stärker in Anspruch genommen. Im Vergleich zum Träger F lag beim Träger C aber auch der Betreuungsschlüssel je Vermittler/in deutlich niedriger (F:50, C:30, vgl. oben).⁵⁷

Unabhängig vom jeweiligen Aufgabenzuschnitt hoben die Vermittler/innen die enge Kooperation mit den handwerklichen Anleitungen als bedeutsam für den Erfolg ihrer Arbeit hervor. Anders als beim additiven Modell, in dessen Kontext die Sozialpädagog/innen vor allem das Konfliktpotential zwischen ihrem Auftrag und dem der Anleitungen ausführten, stellten die Vermittler/innen, die im transformativen Modell an die Stelle der Sozialpädagog/innen gerückt waren, die Zusammenarbeit eher als eine wichtige und im Wesentlichen produktive Ressource dar. Zwar mussten auch sie Zugeständnisse an die Anforderung der Anleitungen machen, mit dem vorhandenen Personal die Arbeitsaufträge in den Projekten erfüllen zu können.⁵⁸ Der Verständigung über die jeweiligen Zielsetzungen und der wechselseitigen Wertschätzung im Arbeitsansatz standen jedoch offenbar weniger grundsätzliche Vorbehalte im Wege als zwischen Anlei-

⁵⁷ Beim Träger D lag der Aufgabenzuschnitt der Vermittlung zwischen den beiden im Text vorgestellten Varianten, indem sie einerseits auch z.B. für Meldepflichten und Bewerbungsunterlagen zuständig war, andererseits aber etwa die Beratung und Unterstützung in sozialen Fragen aus ihrem Bereich ausgegliedert war und das Bewerbungstraining in einem eigenen Block durchgeführt wurde. Auch der Betreuungsschlüssel lag mit ca. 40 zwischen den Größen der beiden anderen Träger.

⁵⁸ „Man muss versuchen, da Kompromisse zu finden. Und es gibt ne klare Ansage, dass also Vermittlung vor Arbeit geht. Aber das kann man nicht immer so straight machen, weil die Projektaufträge Termine haben, weil es hier n Projektleiter gibt, der hier auch Druck macht. Und das ist also so n Zusammenspiel der Kräfte. Und das so n bisschen schwebend zu halten, das muss man eben versuchen durch dieses kooperative Verhalten hinzukriegen.“ (XXI, Z.312ff)

tungen und Sozialpädagog/innen, die den Zwist oft auch als einen ‚Kampf der Kulturen‘ schilderten.⁵⁹

6.5.2. Einbindung der Vermittler/innen in die Ergebnissicherung

Individuelle Zielvorgaben gab es für die Vermittler/innen im transformativen Modell nicht. Die Erfüllung der Zielquoten beschrieben sie vielmehr übereinstimmend in allen drei Trägern als eine Gemeinschaftsaufgabe, zu der alle gerne beitragen wollten, um die Existenz des Trägers zu sichern.⁶⁰ In einem Fall bestand die Regelung, am Jahresende den Vermittler/innen eine Gratifikation zu zahlen, falls der Jahresabschluss aufgrund der erwirtschafteten Prämien einen Überschuss ausweisen sollte. Das Zielcontrolling lag bei der Team- oder Verwaltungsleitung, durch die die Vermittler/innen über den aktuellen Stand der Zielerreichung von Zeit zu Zeit unterrichtet wurden.

In ihrer Arbeitsweise mit den Adressat/innen hatten die Fachkräfte, wie oben erwähnt (vgl. Kap. 6.5.1.), bislang weitreichende individuelle Freiheiten. In einem Träger erfolgte zur Zeit der Interviews in diesem Punkt allerdings ein Standardisierungsschub durch die Einführung einer neuen Datenbank. Ziel war es, darüber das gesamte interne und externe Datenaufkommen abzuwickeln und auf effiziente Weise „möglichst hieb- und stichfeste Fakten zu sammeln“ (V, Z.449). Zukünftig sollten dadurch Abfragen zum Abgleich zwischen Bewerber- und Stellenprofilen im Träger möglich sein.⁶¹ Darüber hinaus sollte aber auch der Fortgang der Arbeit mit den Adressat/innen, einschließlich der Kurzgespräche und der Bewerbungsversuche, fortlaufend und umfassend darin dokumentiert werden.

⁵⁹ Die Pädagog/innen stießen aus ihrer Sicht z.B. auf Skepsis gegenüber „Psychotanten“ (XVII, Min.28) und „sozialpädagogischem Tüdelkram“ (XI, Z.1057).

⁶⁰ „Also ich denke, das gehört auch zur Unternehmenskultur des Trägers, nicht einzelne Mitarbeiter gegeneinander auszuspielen, sondern immer das Ergebnis insgesamt zu betrachten. Das hindert einen nicht zu gucken, wie das Ergebnis [der einen Person] war und das Ergebnis [der anderen Person] war. Aber wie gesagt, kann man das ja von den Bedingungen her gar nicht objektivieren. Weil man eben in verschiedenen Bereichen tätig ist. Weil man davon abhängig ist, was man für Teilnehmer hat usw. usf. Also es kommt auf das Gesamtergebnis an.“ (III, Z.965ff)

„Also dass man jetzt nicht sagt, dieser Vermittler muss so viel vermitteln, ansonsten ist das Ganze gefährdet, sondern wirklich versucht, es neutral zu halten und zu sagen: Okay, das ist die Zielvorgabe von außen und da stehen wir im Moment. Dass man versucht, gemeinsam da ran zu gehen.“ (IX, Z.881ff)

⁶¹ Die Möglichkeit zu einem solchen Profilabgleich per Datenbank gab es auch bereits bei einem anderen Träger, wurde dort aber offenbar wenig genutzt:

„Dann haben wir noch ne Datenbank, wo wir auch bestimmte Sachen eintragen und, ja, das ist immer schwierig, das immer alles so zu pflegen, wie das sein soll. (...) (...) Ja, da werden eben bestimmte Dinge eingetragen oder sollen eingetragen werden, damit man denn eben auf Knopfdruck so n kleines Profil hat oder Suchanfragen stellen [kann]. Nur das ist teilweise n bisschen kompliziert, diese Anfragen zu stellen und na ja. (...) Also das sind die Tücken der Technik sozusagen.“ (XXI, Z.556ff)

Die Datenbank bedeutete insofern einen nicht nur strukturierenden, sondern auch direkten Eingriff in die Handlungsweise der Vermittler/innen, als darin die Einstufung der Adressat/innen nach den ihnen zugeschriebenen Vermittlungschancen in die Kategorien A, B und C vorgesehen und mit der Instruktion verbunden war, Zeit in erster Linie in die Kategorien A und B zu investieren. Personen der Kategorie C sollten möglichst zügig an andere Institutionen verwiesen werden. Ein Vermittler schilderte, dass er unter dieser Maxime seine bisherige Arbeitsweise in der Betreuung der Adressat/innen nicht mehr werde aufrechterhalten können, was er zugleich als belastend beschrieb: „Das ist nicht immer ganz einfach.“ (IX, Z.614)⁶² Hier deutete sich also eine als restringierend empfundene Form der Formalisierung von Verfahrensschritten an (vgl. Kap. 2, Anm. 26).

6.5.3. Zusammenfassung

Im transformativen Modell fungierten die Vermittler/innen für die Adressat/innen zugleich als verbindliche Ansprechpartner/innen über die Dauer der Maßnahme. Sie waren für ein vorgegebenes Kontingent an Zielgruppenbeschäftigten zuständig, darunter stets auch eine Reihe von Adressat/innen mit ungünstigen Vermittlungsprognosen oder komplexen Problemlagen, da die Träger durch das Zuweisungsverfahren nur sehr begrenzt auf ihre Personalauswahl Einfluss nehmen konnten (vgl. Kap. 6.2.).

Gegen vermittlungsfremde Anforderungen konnten sich die Fachkräfte im Kontakt mit den Adressat/innen weniger leicht abgrenzen, sondern diese im besten Fall an eine trägereigene Sozialberatungsstelle delegieren. Zur Beschreibung ihrer Aufgabe verwendeten viele den Begriff des Case- oder Fallmanagement, um deutlich zu machen, dass es nicht bei allen Adressat/innen unmittelbar oder allein um die Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt ging, sondern oft auch darum, durch geeignete Zwischenschritte oder flankierende Maßnahmen eine Stärkung der Vermittlungsfähigkeit zu erreichen.

Eine individuelle Zielvorgabe bestand für die Vermittler/innen im transformativen Modell nicht. Im Vergleich zur additiven Anordnung ging aus den Interviews mit ihnen eine größere Geschlossenheit mit der Trägerorganisation hervor. Dies gilt unabhängig davon, ob das Beschäftigungsverhältnis der Befragten befristet oder unbefristet war. Beim transformativen Modell entstand aus den Äußerungen der Eindruck, dass die

⁶² „Das wäre dann, wenn ich nach diesen Kategorien gehe, müsste ich das einstufen in die C-Kategorie und ihm eine Adresse geben und sagen: Bitte schön, wende dich an diese Institution und lass dich da beraten, lass dich da unterstützen. Weil das könnte ich in diesem Rahmen dann nicht mehr gewährleisten.“ (IX, Z.499ff)

Vermittler/innen in einem Wirgefühlgang agierten, um gemeinsam als Träger gegenüber den von außen gesetzten Zielvorgaben zu bestehen.

Dabei war die Auseinandersetzung um Zielprioritäten und um die Allokation von Zuwendung, die beim additiven Modell mehr als Aushandlung zwischen den Funktionsbereichen stattfand, beim transformativen Modell stärker zurückverwiesen in die Entscheidung der einzelnen Vermittler/innen. Diese mussten innerhalb ihres Aufgabenbereiches jeweils abwägen und einen Umgang damit finden, wie sie ihre Ressourcen an Zeit und Fördermitteln in der Betreuung von Adressat/innen disponierten, deren Bedarfe recht breit gefächert waren und für die das Vermittlungsziel nicht gleichermaßen vorrangig und realistisch war. Allerdings deutete sich hier am Beispiel eines Trägers die Tendenz an, durch die Implementation einer Datenbank die Arbeitsschritte, -kategorien und -schwerpunkte der Vermittler/innen künftig genauer zu normieren und dadurch den Einsatz an Ressourcen enger auf das Vermittlungsziel hin zu fokussieren.

6.6. Resümee

Gegenstand dieses Kapitels war die Frage, wie die Träger des Samples ihren Vermittlungsauftrag umsetzten und die Produktion der erforderlichen Ergebnisse organisatorisch absicherten.

Im Spiegel der Interviews ließ sich feststellen, dass die Beschäftigungsträger in Reaktion auf die politischen Vorgaben seit 2002/2003 die Vermittlungsfunktion in ihren Organisationen durch die Neueinrichtung oder Umwidmung von Stellen massiv verstärkt hatten. Dazu installierten sie entweder zusätzlich zur Betreuung der Adressat/innen durch Sozialpädagog/innen eigene Fachstellen oder -abteilungen für Vermittlungsdienstleistungen (additives Modell) oder sie stellten insgesamt die zuvor sozialpädagogisch ausgerichtete Betreuung auf eine vermittlungsbezogene Unterstützung der Adressat/innen um (transformatives Modell).

Durch die Absenkung des Finanzierungsniveaus in der Arbeitsförderung verfügten die Träger im Vergleich zu früheren Jahren nur noch über knappe Spielräume in der Disposition ihrer Ressourcen. Der Ausbau der vermittlungsorientierten Leistungen korrespondierte daher in allen Organisationen mit einem Abbau der Leistungen an Sozialbetreuung und Sozialberatung. Ebenso trug die Verkürzung der Maßnahmenlänge von vormals zwei bis drei Jahre auf zehn bis sechs Monate dazu bei, dass die sozialen und per-

sönlichen Verhältnisse der Adressat/innen in erster Linie nur noch in Hinblick auf eine zügige Vermittlung thematisiert wurden. Nach Einschätzung der Interviewpartner/innen kamen in dem zeitlich und sachlich eng begrenzten Kontakt zu den Adressat/innen deren Lebensumstände im Einzelnen oft gar nicht mehr zur Sprache, sondern blieben ohne Kenntnis der Fachkräfte im Hintergrund.

Die Träger versuchten zudem, ihren Betreuungsaufwand in Grenzen zu halten, indem sie Einfluss auf die Auswahl der Adressat/innen nahmen. Für die Besetzung der Maßnahmen waren sie zwar an die Zuweisungen der Arbeitsagentur bzw. der Sozialbehörden gebunden, sie konnten das Verfahren aber stellenweise „modellieren“, um eine Mindestzahl an Adressat/innen mit guten Vermittlungschancen zu bekommen bzw. um den Anteil an Adressat/innen mit schlechten Chancen und komplexen Problemlagen zu beschränken. Dabei setzte die Stichtagsregelung für die Fallkostenpauschalen ihrem Such- und Auswahlprozess enge Fristen. Dieser Regelung lässt sich insofern ein Anti-Creaming-Effekt zurechnen, als sie die Träger veranlasste, eher eine Person mit geringen Vermittlungsaussichten zu beschäftigen, als durch Nichtbesetzung einer Stelle die Fallkostenpauschale verfallen zu lassen.

Infolge der Steuerungsvorgaben hatten das Vermittlungsziel und der Nachweis entsprechender Erfolgsquoten in den Trägern also eine deutliche Priorität erhalten (,ideological control‘, vgl. Kap. 2.4.2., Anm. 23). In den konkreten Verfahrensweisen zur Umsetzung dieses Ziels hatten die befragten Fachkräfte dagegen noch relativ große Spielräume und situative Entscheidungsfreiheit (,technical control‘), was sie oft selbst als einen Vorzug ihrer Arbeitsstelle beschrieben. Vorhandene Formalisierungen schilderten sie als entlastend und hilfreich. Umgekehrt problematisierten mehrere Interviewpartner/innen einen Mangel an struktureller Einbettung und Kontinuität durch unklare oder fehlende Schnittstellen innerhalb der Organisation und durch zeitweilig brachliegende oder unzureichend besetzte Aufgabengebiete infolge von kurzfristigen Programm- und Personalwechseln.

Um das Erreichen der Vermittlungszahlen organisatorisch abzusichern, nutzten die Träger zwei unterschiedliche Ansatzpunkte: Beim additiven Modell hatten die Vermittler/innen individuelle Zielvorgaben, ansonsten aber völlig freie Hand in der Aufgabengestaltung. Die Bedeutung der Zielvorgabe ließ sich dadurch untermauern, dass ein Teil des Gehalts erfolgsabhängig als Vermittlungsprämien gezahlt wurde. Beim transformativen Modell gab es keine individuellen Zielvorgaben, stattdessen war das operative

Setting durch Elemente wie Betreuungsrelation, Arbeitsbögen und Standardmodule stärker gerahmt. EDV-gestützte Systeme boten hier die Möglichkeit, Arbeitsschritte und -kategorien der Vermittler/innen unter Effizienzkriterien noch feiner und fortlaufend zu justieren. In diesem Kontext deutete sich die Implementation von stärker restringierenden Prozeduren an.

Erfolgsabhängige Gehaltsanteile und integrierte Datenbanksysteme waren als organisatorische Lösungsformen im Sample beispielhaft und ansatzweise, bislang aber nicht flächendeckend oder auch nur überwiegend vorhanden. Allerdings standen die Träger Ende 2004 an einer Schwelle zu neuen Regulierungen. Durch das Inkrafttreten des SGB II rechneten sie mit einer erneuten deutlichen Absenkung der Fallkostenpauschalen und einer Verschlechterung ihrer Betreuungsrelationen. Zum Zeitpunkt der Interviews gab es daher in allen Trägern praktische Probeläufe und/oder konzeptionelle Erwägungen, die erwarteten höheren Fallzahlen durch eine weitere Standardisierung und effizientere Steuerung der Leistungsabläufe und Ergebniszahlen zu bewältigen. In mehreren Trägern liefen Planungen, die Arbeitsprozesse dazu stärker informationell zu vernetzen und durch integrierte Datenbankanwendungen zu stützen.

7. Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit: Falldarstellungen

Durch den in Kapitel 6 vorgestellten Aufgabenzuschnitt in den Trägern gab es Nahelegungen für die Vermittler/innen: Das additive Modell orientierte sie durch die persönliche Zielvorgabe und die Entlastung von der Grundbetreuung aller Adressat/innen stark darauf, sich gegen vermittlungsfremde Belange durch Verweis auf die Zuständigkeit der Sozialpädagog/innen abzugrenzen, Reibungsverluste mit schwierigen Kandidat/innen zu vermeiden und sich nur auf erfolgversprechende Arbeitsbündnisse zu konzentrieren. Im transformativen Modell dagegen war die Arbeit der Vermittler/innen tendenziell mehr als Casemanagement angelegt, das die Organisation einleitender und flankierender Maßnahmen zum Abbau von Vermittlungshemmnissen mit einschloß. In diesem Rahmen war auch eher zu erwarten, dass die Vermittler/innen mit den Adressat/innen in Auseinandersetzung gingen, falls Schwierigkeiten in der Kooperation auftraten.

Wie die Fall- und Typendarstellungen (Kap. 7 und 8) im Weiteren zeigen sollen, gab es jedoch darüber hinaus, d.h. relativ unabhängig von Trägerzugehörigkeit und Trägermodell, deutliche Unterschiede darin, wie die Fachkräfte die jeweiligen Rahmenbedingungen ausfüllten und ihren Auftrag der Arbeitsmarktintegration im Einzelnen interpretierten. So äußerten die befragten Vermittler/innen recht unterschiedliche Vorstellungen dazu, welche Aufgabe sie gegenüber den Adressat/innen wahrnahmen und was sie mit ihnen in ihrer Arbeit erreichen wollten. Solche Unterschiede zeigten sich sowohl in den Aufgabenschilderungen und Arbeits- und Erfolgsbeispielen der Vermittler/innen als auch darin, wie sie selbst ihre Rolle gegenüber den Adressaten bestimmten.

Ausgangspunkt dieser Feststellung war eine vergleichende Gegenüberstellung der Interviewprofile (vgl. Kap. 5.6.) in den thematischen Schwerpunkten ‚Selbstverständnis‘ und ‚Erfolgserfahrungen‘. Hier war zunächst auffällig, dass die Vermittler/innen die Rolle, in der sie sich selbst gegenüber den Adressat/innen sahen, unterschiedlich benannten, indem sie diese als Begleiter/in, Berater/in oder Partner/in bezeichneten oder auch sich ausdrücklich gegen die Festlegung auf eine bestimmte Rolle aussprachen und stattdessen die Variabilität ihrer Beziehung zu den Adressat/innen hervorhoben.

Des Weiteren entsprach den unterschiedlichen Selbstpositionierungen eine merkliche Varianz darin, wie die Befragten Art und Bedeutung von Erfolgen in ihrer Arbeit beschrieben. Hier war mal die Erweiterung der Handlungsfähigkeit der Adressat/innen in Hinblick auf deren Arbeitsziele zentral, mal standen mehr zählbare Vermittlungsergeb-

nisse im Vordergrund, auch in ihrer Bedeutung für die eigene Arbeitszufriedenheit der Vermittler/innen. In anderen Fällen ging es primär um die Sicherung der Trägerexistenz durch die Erfüllung der Vorgaben, während in einem Fall die Versorgung der Adressat/innen mit dem Nötigsten, sei dies nun ein Arbeitsplatz, eine Wohnung oder die Integration an einem sozialen Ort, das hervortretende Anliegen war.

Darüber hinaus ließen sich in einem kursorischen Vergleich der Interviewprofile weitere Divergenzen feststellen, etwa darin, welcher Eindruck von den Adressat/innen sich aus den Schilderungen der Vermittler/innen ergab, welches Verhältnis von Nähe und Distanz sich in ihrer Bezugnahme auf die Adressat/innen zeigte oder in welcher Weise sie die Zusammenarbeit mit den Adressat/innen und ihre hauptsächlichsten Leistungen darin darstellten. Dabei waren offenbar nicht alle Unterschiede auf andersartige Rahmenbedingungen zurückzuführen, denn es gab markante Abweichungen auch zwischen solchen Fachkräften, die bei demselben Träger mit vergleichbarem Aufgabenzuschnitt arbeiteten.

Auch die naheliegende Erklärung, dass die Variationen im Adressatenbild und in der geschilderten Arbeitsweise auf gewichtige Unterschiede in der jeweiligen Zielgruppe zurückzuführen seien, erwies sich als nicht zufriedenstellend. So war zwar zu berücksichtigen, dass die Adressat/innen in Hinblick auf Qualifikation, Hintergründe und Perspektiven der Arbeitssuche insgesamt ein sehr breites Spektrum umfassten und die Zielgruppen im Einzelnen nicht in jedem Fall identisch waren. Andererseits ergab die Gegenüberstellung einzelner Fälle aber auch, dass aus den verfügbaren Informationen auf eine ähnliche Zielgruppe zu schließen war, die Bezugnahme auf die Adressat/innen sich aber dennoch voneinander abhob.

Der direkte Vergleich mancher Passagen machte zudem deutlich, dass sehr unterschiedliche Eindrücke von den Adressat/innen dadurch entstehen konnten, dass vergleichbare Erfahrungen mit ihnen in einem anderen Bedeutungskontext erschienen. Ein Beispiel dafür ist die gegensätzliche Bewertung, mit der zwei Vermittlerinnen davon berichteten, dass Adressat/innen es wiederholt versäumten, zum vereinbarten Termin ihre Unterlagen mitzubringen. In dem einen Interview fügte sich diese Feststellung als ein weiteres Indiz in das Gesamtbild, dass es sich bei den Adressat/innen um eine schwierige Gruppe handelte, indem die Betonung darauf lag, dass auch einfache Anforderungen Probleme bereiteten: „Klappt nicht immer. Klappt nicht immer.“ In dem anderen Interview stand dagegen im Vordergrund, dass es sich lohnte, nachzufragen und die Hintergründe sol-

cher Versäumnisse zu verstehen; die Betonung lag darauf, dass am Ende die Erfüllung der Anforderung meist doch gelang: „Aber es klappt. Also es klappt.“ In diesem Fall schienen weniger die Adressat/innen als ihre Lebensumstände schwierig zu sein.

Die nachfolgenden Falldarstellungen dienten dazu, der unterschiedlichen Selbstpositionierung der Befragten auf den Grund zu gehen und genauer zu prüfen, inwieweit damit jeweils spezifische Merkmale in der Art und Weise der Aufgabenschilderung einhergingen. Sie waren die Grundlage für die in Kapitel 8 vorgestellten vier Typen der Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit. Während die Typendarstellungen darauf abzielen, charakteristische, verallgemeinerbare Prinzipien herauszuarbeiten, ging es bei den Falldarstellungen darum, die Interviewaussagen zum Zweck der Vergleichbarkeit nach bestimmten Kriterien zu ordnen und zu verdichten.

Die Falldarstellungen sind daher konkreter und weniger gefiltert als die Typendarstellungen und orientieren sich eng am Wortlaut der Befragten. Sie enthalten in großer Zahl und Ausführlichkeit Zitate, da es meine Absicht war, einen möglichst dichten, vollständigen und nachvollziehbaren Eindruck davon zu geben, wie die Vermittler/innen ihre Arbeit selbst sehen und beschreiben. Sie geben dadurch auf anschauliche Weise Einblick in eine Arbeitsrealität, über die im Allgemeinen wenig bekannt ist. In dieser Hinsicht können sie auch unabhängig von den Typisierungen von Interesse sein. Vor der Präsentation der einzelnen Falldarstellungen (Kap. 7.2. bis 7.5.) erläutere ich zunächst ihren Aufbau (Kap. 7.1.).

7.1. Aufbau der Falldarstellungen

Ziel der Falldarstellungen war es, Schritt für Schritt nachzuvollziehen, wie sich das Bild zusammensetzt, das die Vermittler/innen von ihrer Arbeit mit den Adressat/innen gaben, um auf dieser Grundlage seine einzelnen Elemente sowie die gesamte Gestalt besser erfassen und vergleichen zu können. Die bereits vorhandenen Interviewprofile (vgl. Kap. 5.6.) waren dazu nur bedingt geeignet, da sie zwar eine Zusammenstellung der zentralen Interviewaussagen enthielten, in ihrer Anordnung aber im Wesentlichen den Leitfadenthemen folgten. Die Falldarstellungen sind stattdessen in sechs Abschnitte untergliedert, deren jeweilige Funktion ich im Folgenden darlege.

7.1.1. Aufgabenspektrum und Erfolgsverständnis

Im ersten Abschnitt zu Aufgabenspektrum und Erfolgsverständnis gebe ich einen Überblick zum Arbeitsbereich und stelle dar, wie sich die Vermittler/innen zu Erfolgen in ihrer Arbeit äußerten.

Das Aufgabenspektrum beschreibt zum einen Aufgabenzuschnitt und Zuständigkeiten, um auf dieser Grundlage die nachfolgenden Aussagen besser einordnen zu können. Dafür habe ich stets skizziert, welche Stationen die Fachkräfte mit den Adressat/innen in der Regel durchliefen, wieweit sie über unmittelbar vermittlungsbezogene Aufgaben hinaus in weitere Unterstützungsleistungen einbezogen waren und mit welchen anderen Stellen im Träger sie gegebenenfalls eng kooperierten. Das Ziel des Abschnitts ist es, einen orientierenden Eindruck zu geben. Details werden, auch aus Gründen der Anonymisierung, nicht ausgeführt. Zum anderen habe ich beim Aufgabenspektrum immer mit zitiert, wie die Vermittler/innen selbst ihre Aufgabe zusammenfassend umschrieben, da hierin oft bereits verschiedene Schwerpunktsetzungen deutlich werden. Hierbei handelt es sich in der Regel um ihre Stellungnahme zur Eingangsfrage im Interview¹ oder um eine aussagekräftige Passage daraus.

Für die Darstellung zum Erfolgsverständnis waren die Leitfragen nach den Erfolgserfahrungen und nach der Bedeutung von Zielvorgaben grundlegend. Der Fokus liegt darauf, welche Erfolgsvorstellungen und -kriterien die Fachkräfte als ihre eigenen zu erkennen gaben und was somit aus ihrer Sicht eine gelungene Arbeitsleistung ausmachte.

7.1.2. Adressatenbild

Im zweiten Abschnitt zum Adressatenbild fasse ich zusammen, was in den Schilderungen der Vermittler/innen über die Adressat/innen zu erfahren ist, mit denen sie arbeiteten, d.h., wie sie das Spektrum und etwaige Auswahlkriterien beschrieben und wie sie insbesondere die Arbeitsvoraussetzungen und -perspektiven, die Ressourcen und Motivation der Adressat/innen charakterisierten.

Damit soll, gleichsam als erster Baustein im Bildaufbau zum Arbeitsbündnis (vgl. Kap. 5.1.), deutlich werden, auf welches Gegenüber sich die Fachkräfte in ihrer Arbeit bezogen. Dabei geht es teils um objektivierbare Daten wie z.B. das Qualifikationsniveau,

¹ Die Eingangsfrage lautete: „Bitte erzählen Sie doch mal, was genau [als ...] Ihre Aufgabe ist und was Sie da so im Einzelnen machen“ (vgl. Kap.5.5.).

teils aber auch um Einschätzungen und einen bestimmten Blickwinkel auf die Adressat/innen, etwa was deren Motivation und Interessenlage, ihre Kompetenzen oder auch Bedürftigkeit betrifft. Hierzu zählt auch der Grad der intersubjektiven Verständlichkeit bzw. Fremdheit, den die Vermittler/innen ihren Adressat/innen zuerkannten. Um die Anonymisierung zu gewährleisten, sind leicht identifizierbare Informationen wie z.B. Branchenangaben bewusst allgemein gehalten oder auch verfremdet.

7.1.3. Adressatenbezug

Im dritten Abschnitt zum Adressatenbezug ist Thema, wie die Fachkräfte sich selbst im Verhältnis zu den Adressat/innen positionierten. Folgende Fragen an das Interviewmaterial waren dafür maßgeblich: Wie bestimmen die Befragten grundsätzlich ihre eigene Rolle und die entsprechende Komplementärrolle der Adressat/innen? Welches Verhältnis von Nähe und Distanz wird in der Bezugnahme sichtbar? Worin und wie stark fühlen sie sich den Adressat/innen verpflichtet?

Ein wesentlicher Schwerpunkt lag hier darauf nachzuvollziehen, in welcher Weise die Vermittler/innen ihre etwaige Selbstpositionierung als Berater/in, Begleiter/in oder auch Partner/in näher bestimmten. Unter anderem und soweit erfragt war dazu stets Teil der Auswertung, wie sie zu dem Vorschlag Stellung nahmen, die Anforderungen an Fachkräfte in der Erwerbsintegration durch die Figuren „teacher, preacher, friend and cop“ zu umschreiben.³

7.1.4. Formen der Zusammenarbeit

Nachdem der vorherige Abschnitt darauf zielte zu rekonstruieren, wie die beiden Akteure im Arbeitsbündnis zueinander stehen, geht es unter dem Punkt Formen der Zusammenarbeit um die konkrete Interaktion zwischen ihnen. Zum Teil werden hier Ablaufstationen näher ausgeführt, die zuvor im Zusammenhang mit dem Aufgabenspektrum (Kap. 7.1.1.) bereits grob umrissen wurden.

Von Interesse an dieser Stelle war vor allem, was die Fachkräfte zur Verständigung und Entscheidung über die Ziele der Kooperation sagten, welche Absprachen und Vereinbarungen sie mit den Adressat/innen trafen und auf welche Weise sie den Leistungsprozess arbeitsteilig mit ihnen gestalteten. Ein weiteres Augenmerk lag darauf, welche

³ Um eine Stellungnahme zu dieser figurativen „Kurzformel“, die dem 2002 von der Bertelsmannstiftung u.a. herausgegebenen Handbuch „Beratung und Integration“ entnommen ist (vgl. Kap. 3.4.2.), habe ich erst ab dem sechsten Interview gebeten, nachdem ich den Leitfaden noch einmal überarbeitet hatte (vgl. Kap. 5.5.).

Handlungsarten wie etwa Beraten, Motivieren, Anleiten, Planen, Recherchieren, Hilfeleisten oder Vermitteln von Angeboten im Einzelnen vorkamen und welches Gewicht kommunikative und gegenstandsbezogene Handlungsformen im Verhältnis zueinander hatten.

Dabei folge ich in der Differenzierung der Handlungsformen dem Vorschlag des Modellprojekts ‚Sozialbüros‘, „Handlungsformen der Einzelfallhilfe danach zu unterscheiden, wie sie auf die Adressaten und ihre soziale Situation einwirken, nämlich rein kommunikativ oder auch gegenstandsbezogen, durch eigene praktische Tätigkeit“ (MASQT 2000, S.83). Demnach stellen Information, Beratung und Therapie kommunikative Handlungsformen dar, während Hilfeleistung insofern gegenstandsbezogen ist, als sie materielle oder immaterielle Güter zur Verfügung stellt, „ohne dass damit unmittelbar oder absichtsvoll auf die Beziehung der Empfänger der Hilfeleistung zu diesen Dingen oder seiner Umwelt Einfluss genommen würde“ (MASQT 2000, S.84). Anleitung, Hilfeplanung und Casemanagement kombinieren beide Wirkungsweisen miteinander (vgl. MASQT 2000, S.82ff).

7.1.5. Normativer Hintergrund

Der mit Normativer Hintergrund überschriebene fünfte Abschnitt handelt davon, welche Wert- und Sinnorientierungen in Hinblick auf Arbeit die Vermittler/innen mit ihrer Tätigkeit verbanden, d.h. auf welche normativen Bezüge sie in ihren Ausführungen zurückgriffen und inwieweit sie es als einen Bestandteil ihrer Aufgabe schilderten, entsprechende Haltungen den Adressat/innen zu vermitteln.

So äußerten sich einige Vermittler/innen entschieden dazu, welche Einstellung zu Arbeit sie für angemessen hielten, während das für andere kein Thema war. In manchen Interviews tauchte der Gedanke auf, dass es sich bei der Arbeitssuche auch um eine Art Bürgerpflicht handelte, während andere allein auf das Eigeninteresse der Adressat/innen Bezug nahmen, mit ihrer Arbeitskraft auf dem Markt ein möglichst gutes Einkommen zu erzielen.

In welchem Kontext und in welcher Ausführlichkeit solche Sinnbezüge in den Interviews zur Sprache kamen, war unterschiedlich. Durchgängig habe ich in diesem Teil aber mit berücksichtigt, inwieweit und um welche Themen die Vermittler/innen mit den Adressat/innen in Auseinandersetzung gingen und ob es darin eher um Fragen der rechten Haltung – was darf man erwarten? – oder solche der pragmatischen Interessenabwägung – was kann man erzielen? – ging.

7.1.6. Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen

Der letzte Abschnitt ist betitelt ‚Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen: Wie positionieren sich die Vermittler/innen?‘. Hier befasse ich mich damit, in welcher Beziehung sich die Fachkräfte vermittelnd oder intermediär betätigten, indem sie zwischen den beteiligten Seiten die jeweiligen Ansprüche, Belange und Regeln wahrnahmen und übermittelten, um auf diese Weise ein wechselseitiges Übereinkommen zu unterstützen.

Den Anstoß für diese Frage gab die für mich zunächst überraschende Beobachtung, dass in einem Interview die Vermittlungsleistungen zum Markt und der Kontakt zu Arbeitgebern als Gestaltungsaufgabe nahezu keine Erwähnung fanden. Als relevanter Dritter⁵, mit dem die Vermittlerin in Kontakt stand, Rücksprache suchte und dessen Anforderungen die Adressat/innen genügen sollten, war hier vielmehr die Arbeitsagentur präsent. Das Beispiel verwies auf die Möglichkeit, über die Vermittlungstätigkeit zu berichten, ohne dabei auf Marktakteure und ihre Erwartungen nennenswert Bezug zu nehmen. Im Blickpunkt der Vermittlung stand dagegen die Beziehung zwischen Adressat/innen und staatlichem Leistungsträger, was dadurch plausibel wird, dass gerade bei fortlaufend erfolgloser Arbeitssuche dieses Verhältnis und die damit verbundenen Verhaltensanforderungen für die Einkommenssicherung der Adressat/innen maßgeblich sind.

In anderen Fällen wurden Akquise, Pflege und Moderation von Firmenkontakten als ein bedeutender Teil der Aufgabenwahrnehmung ausdrücklich angesprochen und ausgeführt. Sie variierten jedoch darin, wie die Vermittler/innen ihre Kommunikation und Position zwischen den Seiten von Adressat/innen und Arbeitgebern schilderten.

Aufgrund der Interviewausführungen ließ sich daher die Frage verschieden beantworten, in welcher Beziehung die Fachkräfte vermittelnd tätig waren, ob sie eher staatsbezogen oder marktorientiert agierten und wem sie sich dabei im Wesentlichen verpflichtet fühlten.

7.1.7. Zusammenfassung

Die folgende Übersicht fasst den Aufbau der Falldarstellungen und die Fragerichtung der einzelnen Abschnitte noch einmal im Überblick zusammen:

⁵ Dazu, wie Marktakteure oder staatlich organisierte Leistungsträger dadurch, dass sie über relevante Ressourcen zur Problemlösung verfügen, als Dritte zu „Fallbeteiligten“ werden, vgl. auch die Ausführungen in MASQT (2000, S.84).

1.	Aufgabenspektrum und Erfolgsverständnis: Überblick: Was und woraufhin arbeiten die Vermittler/innen?	
2.	Adressatenbild:	Mit wem?
3.	Adressatenbezug:	In welchem Verhältnis?
4.	Formen der Zusammenarbeit:	In welcher Weise?
5.	Normativer Hintergrund: Mit welchen Wert- und Sinnorientierungen?	

Übersicht 4: : Aufbau der Falldarstellungen

Im Folgenden präsentiere ich sieben Falldarstellungen zur Aufgabenwahrnehmung der Vermittler/innen. Ihnen sind jeweils als Motto ein oder zwei Zitate vorangestellt, die die Selbstpositionierung der Befragten zum Ausdruck bringen. Soweit vorhanden, handelt es sich dabei immer auch um einen Auszug aus ihrer Stellungnahme zu dem Figurenensemble „teacher, preacher, friend and cop“ (vgl. Anm.3 in diesem Kapitel).

Diejenigen Fälle, die in der Selbstpositionierung sowie weiteren Aspekten eine Nähe zueinander aufwiesen, habe ich jeweils paarweise gruppiert und einleitend mit einigen Erläuterungen versehen, die das Verhältnis von Unterschieden und Gemeinsamkeiten zwischen ihnen betreffen. Auf die Gemeinsamkeiten gehe ich an dieser Stelle jedoch nicht näher ein, da dies Thema der Typendarstellungen ist. Insgesamt ergaben sich drei Paarungen (Kap. 7.3. , 7.4., 7.5.) sowie am Anfang die Falldarstellung der Vermittlerin Frau Ida, deren Aufgabenschilderung sich von allen übrigen Darstellungen abhob und daher für sich steht (Kap. 7.2.).

Wie bereits in Kapitel 5.7. ausgeführt, sind die Darstellungen anonymisiert und die Zitate aus Gründen der Lesbarkeit im Wortlaut etwas geglättet. Die Namen der Vermittler/innen sind dem telefonischen Alphabet entnommen und haben keinerlei Ähnlichkeit mit den tatsächlichen Namen. Die weibliche Darstellungsform entspricht nicht in jedem Fall der realen Geschlechtszugehörigkeit der Interviewten.

7.2. Vermittlungsarbeit als fürsorgliche Führung: Die Vermittlerin Frau Ida

„Es sieht so aus, wenn ich diese Bilder nehme, dann wechsele ich beinahe minutlich den Umhang. (...) Ich kann, könnte mich auf keine Rolle festlegen. Möchte ich auch nicht.“

„Das einzige, wo drauf es mir wirklich immer ankommt, (..) ist wirklich, dass man sich die Zeit gönnt, auf's Individuum zu schauen.“

Aufgabenspektrum und Erfolgsverständnis

Die Vermittler/in Frau Ida arbeitet im transformativen Modell. In ihrem Aufgabenverständnis steht neben vermittlungsbezogenen Leistungen die Führung der Adressat/innen im Vordergrund, in dem Sinne, dass sie sich darum bemüht, auf deren Verhalten Einfluss zu nehmen. Auf die Eingangsfrage nach ihrer Aufgabe als Arbeitsvermittlerin umreißt sie ihr Arbeitsspektrum mit folgenden Worten:

„Meine Aufgabe ist es, mit denen, ja, also das Fernziel ist es, sie in Arbeit zu vermitteln, ganz klar. Mit den ganzen Zwischenzielen, überhaupt erst einmal n Gespräch zu führen, Daten aufzunehmen. Ja, mit zu beobachten, wie hier das Arbeitsverhalten, das Sozialverhalten ist, die so genannten Arbeitstugenden auch ein Stück weit mit einzutrainieren. Ich bin da nicht dran beteiligt an der täglichen Arbeit. Aber dadurch, dass ich dann enge Rücksprache mit der Projektleitung oder mit den Anleitern, die täglich mit den Herren draußen sind, halte, hab ich da schon ne Einsicht drin. Und kann dann dementsprechend auch auf die Herren einwirken.“ (§63)

Frau Ida schildert einen klar strukturierten Ablauf: In einem Erstgespräch gleich zu Beginn der Maßnahme geht es um Datenaufnahme und Erstellung eines Profils zu Fragen wie Dauer der Arbeitslosigkeit, Einkommens- und Arbeitszeitwünschen, Deutschkenntnissen oder gesundheitlichen Handicaps. Es folgt die Aufbereitung der Bewerbungsunterlagen mit Lebenslauf und Zeugnissen. Dieser Arbeitsschritt kann sehr unterschiedlich im Zeitaufwand sein, je nachdem, wie vollständig und aussagekräftig Unterlagen und Angaben der Adressat/innen sind. Im weiteren Verlauf liegt der Schwerpunkt auf Vermittlungshilfen wie Stellenrecherche und Bewerbungsanschreiben. Alle sechs Wochen finden Feedback-Gespräche zwischen Adressat/in, Projektleitung und Arbeitsvermittlung statt, so dass niemand im Laufe der Maßnahme aus dem Blick gerät:

„Wo es einfach da drum geht, einmal so n bisschen rundum zu schauen: Wie sieht es aus? Was ist momentaner Stand? Was könnte der nächste Schritt sein? Dass der Projektleiter die Möglichkeit hat, einmal seine Meinung zu äußern, wie sein Arbeitsverhalten ist, was aufgefallen ist, was lobenswert ist oder vielleicht auch verbesserungswürdig. Dass der Teilnehmer die Möglichkeit hat, Wünsche oder Kritik zu äußern. Und auch die Arbeitsvermittlung, ich

dann in dem Fall, sagen kann: Okay, das und das war sehr gut, hab ich mich sehr drüber gefreut. Ich denke, der nächste Schritt sollte sein: 1, 2, 3.“ (§97)

Dennoch bleibt für viele die Vermittlung in Arbeit, wie es Frau Ida gleich eingangs deutlich gemacht hat, ein „Fernziel“. So war nach ihrer Einschätzung zum Zeitpunkt des Interviews für die Hälfte der von ihr betreuten Teilnehmer/innen „der Erste Arbeitsmarkt gar nicht indiziert“ (§184). Häufig erfordern gravierende persönliche oder soziale Probleme vorrangig Hilfestellung, wie z.B. Tipps und Adressen für die Wohnungssuche oder die Weiterleitung an eine Schulden- oder Sozialberatung:

„Ich denke, es geht in manchen Sachen einfach nicht anders. Weil wie gesagt, einen Obdachlosen kann ich nicht in Arbeit vermitteln. Das funktioniert nicht. Ja. Wenn jemand vom Gerichtsvollzieher gesucht wird und er kurz vor der Inhaftierung steht, dann brauch ich ihn auch nicht in Arbeit zu vermitteln, sondern da muss ich erst mal zusehen, dass ich dieses Hemmnis versuche zu lindern, zumindest zu lindern.“ (§134)

Frau Ida ist daher auch immer wieder mit Unterstützungsleistungen in sozialen Belangen befasst, bis dahin, dass sie in Einzelfällen in Abstimmung mit der Projektleitung und gegebenenfalls der Arbeitsagentur das Ziel neu definiert und statt der Vermittlung auf den Ersten Arbeitsmarkt z.B. versucht, einen geschützten Arbeitsplatz oder eine Erwerbsunfähigkeitsrente durchzusetzen: „Okay, komm, bleib hier, für dich ist das Ziel ein anderes. Da gucken wir in eine andere Richtung.“ (§190)

Ihre Aufgabenwahrnehmung ist also wesentlich breiter, als es eine enge Orientierung an der Zielvorgabe für den Ersten Arbeitsmarkt erfordern würde. Das bringt Frau Ida auch zum Ausdruck, als sie auf die Frage nach Erfolgserlebnissen in ihrer Arbeit gleichsam zwei Kategorien eröffnet:

„Ganz klar zum einen wenn's klappt, irgendjemand n Arbeitsplatz zu vermitteln. (...) (...) Ja, oder wenn wir's schaffen, wenn wir es schaffen, dieses Ziel des Teilnehmers zu erreichen, wie es auch immer heißen mag. Beispielsweise ne Erwerbsunfähigkeitsrente.“ (§§192,196)

Neben und unabhängig von den Vermittlungszahlen schlagen in der persönlichen Erfolgsbilanz von Frau Ida solche Ergebnisse positiv zu Buche, die sich an den individuellen Zielsetzungen der Teilnehmer/innen orientieren. Dabei betont sie neben der Teilnehmerzentrierung das Merkmal der Koproduktion. Diese Aussage bleibt im Interview allerdings insofern isoliert, als die Adressat/innen ansonsten nicht als aktive und interessierte Entscheidungsträger in Erscheinung treten. Dies soll im Folgenden näher betrachtet werden.

Adressatenbild: Was sind das für Leute, mit denen Frau Ida arbeitet?

Frau Ida arbeitet überwiegend mit Männern, die in den Schilderungen vor allem als Menschen in den Blick kommen, mit denen sich eine wechselseitige Zusammenarbeit sehr mühsam gestaltet. Zwar bezeichnet sie ihr Klientel als „sehr bunt gemischt“ (§59), ihre vorhergehende Beschreibung umreißt jedoch eine eher schmale Bandbreite:

„Das heißt, ich hab denn Herren von der Altersspanne von 20 bis 60 Jahre. Unterschiedlichster Qualifikation, angefangen von überhaupt keine Schulbildung, also kein Schulabschluss, keine Ausbildung, teilweise sogar Analphabeten. Bis hin zu Realschulabschluss, hab ich auch schon mal gehabt, also war sehr erstaunlich, mit abgeschlossener Ausbildung und auch tatsächlichen Berufserfahrungen.“ (§59)

Dort, wo ein Realschulabschluss mit Berufserfahrungen zu einem erstaunlichen Ereignis wird, müssen deutlich andere Standards gelten als im sonstigen gesellschaftlichen Spektrum, in dem eine solche Qualifikation ein eher mittleres Niveau beschreibt. Die Adressat/innen, lässt sich schließen, gehören einer besonderen Gruppe zu, in der ansonsten gängige Erwartungshaltungen nicht unbedingt angebracht sind, zumindest leicht enttäuscht werden. Darauf weist die Vermittlerin etwa hin, wenn sie bemerkt, dass auch elementare Schritte wie das Mitbringen von Unterlagen nicht selbstverständlich sind:

„Falls vorhanden, bitte ich die Leute dann, mir sie umgehend vorbei zu bringen. Sprich am nächsten Tag oder da drauf folgend. Klappt nicht immer. Klappt nicht immer.“ (§93)

Generell lässt bei manchen die in der Vermittlungsvereinbarung zugesicherte Mitarbeit zu wünschen übrig: „Manchmal muss man sie dran erinnern.“ (§103) Frau Ida macht zum einen deutlich, dass sie viele ihrer Teilnehmer/innen aufgrund sozialer oder persönlicher Handicaps mit den Anforderungen moderner Arbeits- und Lebensgestaltung überfordert sieht. Ein Beispiel dafür ist das heutige Tempo auf dem Stellenmarkt:

„Und wo ich immer wieder feststellen muss, dass das den Teilnehmern nicht bewusst ist. Also die haben da kein Auge für, kein Verständnis für, dass ein Stellenangebot, was beispielsweise schon ne Woche im Internet steht, dass das schon lange vergeben ist. Sondern: Ich hab was gefunden! Ja, gut, ich ruf denn da an und logischerweise ist es weg.“ (§156)

Zum anderen stellt sie bei einigen einen Mangel an Motivation und Interesse fest, eine Verweigerungshaltung, die sie insbesondere bei solchen Teilnehmer/innen beobachtet, die von der Arbeitsagentur zugewiesen wurden:

„Bei Maßnahmeteilnehmern kann man schon teilweise beobachten, dass sie sagen: Na ja, ich muss ja hier sein. Und dann ziehen sie das Ganze hier mehr oder weniger zähneknirschend durch. Und ruhen sich auch teilweise n bisschen darauf aus: Meine Maßnahme läuft ja 10 Monate. Was ja nicht Sinn und Zweck der Angelegenheit ist, die Leute hier 10 Monate zu beherbergen, sondern möglichst schnell in Arbeit zu vermitteln.“ (§73)

Die Vermittlerin sieht den Unterschied im Vergleich zu solchen Beschäftigten, die sich über den Paragraphen 199 SGB III von sich aus beim Träger beworben haben:

„Ja, die 199er kommen tatsächlich hierher, zum einem weil sie arbeiten wollen, und eben auch weil sie hoffen, hierdurch ne Arbeitsstelle zu bekommen. Also ist n ganz anderer Hintergrund.“ (§73)

Allerdings sind die ‚Freiwilligen‘, da sie ein erst kurz zuvor aufgelegtes und vorübergehendes Sonderprogramm in Anspruch nehmen, zahlenmäßig eine Minderheit und kein dauerhaftes Phänomen. Zudem scheint auch mit ihnen eine unproblematische Zusammenarbeit nicht garantiert, da Frau Ida gerade die ‚Freiwilligen‘ als Beispiel für Kündigungsfälle wegen mangelnder Kooperation und Arbeitsleistung anführt:

„Dann gibt es die Möglichkeit gerade auch bei den Freiwilligen, bei den 199ern, zu sagen: Also tut mir leid, aber du bist deiner Arbeit nicht nachgekommen.“ (§101)

Insgesamt bleibt von den Adressat/innen der Eindruck einer schwierigen Gruppe, deren Angehörige entweder aus Überforderung oder aus Verweigerung kaum eigene Potentiale wie etwa berufliche Ideen oder Kompetenzen in die Zusammenarbeit einbringen. Die Hintergründe dafür bleiben im Interview unklar.

Bezug auf Adressat/innen: Wie setzt sich Frau Ida zu ihnen ins Verhältnis?

Frau Ida markiert als Frau und Vermittlerin eine deutliche Distanz gegenüber ihren ‚Herren‘, mit denen sie über den Kontakt beim Träger hinaus sichtlich keine Erfahrungswelt teilt. Gleichzeitig ist sie den Adressat/innen insofern eng verbunden, als sie sich ihnen fürsorglich verpflichtet fühlt. Sie nimmt emotional Anteil, freut sich besonders, wenn sie für benachteiligte Menschen etwas erreichen kann, und atmet mit dem Teilnehmer auf, wenn es ihr gelingt, ihn durch eine Maßnahme zu entlasten:

„Beispielsweise ne Erwerbsunfähigkeitsrente. Er ist dem Druck des Arbeitsamtes nicht mehr ausgesetzt, bin ich sehr froh, bin ich sehr erleichtert drüber.“ (§196)

Sie setzt sich für ihre Leute ein und versucht irgend möglich zu unterstützen:

„Ich bin jetzt nicht in der Lage, mit den Leuten direkt auf Wohnungssuche zu gehen, aber ich kann ihnen Material an die Hand liefern, ich kann ihnen Tipps gehen, ich kann immer mal wieder nachfragen, erinnern, wie sieht es denn aus, solche Angelegenheiten.“ (§128)

In Einzelfällen, wie etwa bei der Beantragung eines geschützten Arbeitsplatzes, kann das für die Vermittlerin bedeuten, sich auf ein „sehr, sehr langwieriges und sehr, sehr schwieriges Procedere“ (§111) einzulassen und dadurch in Konflikt mit dem offiziellen Arbeitsauftrag zu geraten:

„Da bin ich immer auf so m ganz wackeligen Eisen. Ich sollte wahrscheinlich wesentlich mehr, ja, fortschicken, vermitteln, weiterleiten. Wo ich aber immer wieder Probleme habe, weil bei manchen Herren einfach auf Grund, ja, auf Grund ihres Gemütes, ihrer Auffassungsgabe, ich es für ne Zumutung halte, es für schwierig halte, sie dann wirklich loszuschicken und zu sagen: So, bitte schön, da ist jetzt ne fremde Person von ner fremden Einrichtung und der darfst du dich jetzt noch mal komplett neu anvertrauen. Das ist nicht immer ganz einfach.“ (§138)

Frau Ida geht mit dem Problem in der Weise um, dass sie je nach Persönlichkeit entscheidet, wen sie „ruhigen Gewissens“ (§138) weiterleiten kann und wen sie selbst intensiver betreuen muss. Entsprechend wichtig ist es ihr, Maßnahmen individuell, in Abhängigkeit von der jeweiligen Person entscheiden zu können, wie sie selbst noch einmal am Ende des Interviews betont:

„Das einzige, wo drauf es mir wirklich immer ankommt, ich weiß nur nicht, ob das so rübergekommen ist, ist wirklich, dass man sich die Zeit gönnt, auf das Individuum zu schauen.“ (§233)

Diese Formulierung veranschaulicht sehr gut das spezifische Verhältnis von Nähe und Distanz, das in Frau Idas Ausführungen deutlich wird: Die Vermittlerin steht grundsätzlich wohlwollend und engagiert an der Seite der Adressat/innen, jedoch nicht auf gleicher Augenhöhe mit ihnen. Sie schaut mehr auf die Individuen, beobachtet und bemerkt an ihnen, als dass sie in ein dialogisches Verhältnis mit ihnen träte.

Eine Art erzieherisches Gefälle zwischen ihr und den Adressat/innen zeigt sich etwa in Passagen zur Mitarbeiterführung, wenn es darum geht, Teilnehmer/innen in ihrem Verhalten zu bestärken oder in Grenzen zu weisen. So wie Frau Ida einerseits Lob verteilt, indem sie ihrer persönlichen Freude Ausdruck gibt – „.. das war sehr gut, hab ich mich sehr drüber gefreut“ (§97) –, wird sie andererseits bei Arbeitsverweigerung „ernsthaft ungemütlich“ (§188) und setzt darauf, „die Leute dafür scharf anzugucken und ins Gebet zu nehmen, in der Hoffnung, dass ich da noch eine Änderung bewege.“ (§215) Beide Formen des Feedback, der Einsatz persönlicher Gefühle zur positiven Verstärkung wie auch der scharfe Blick und das Gebet zur Maßregelung, sind in Kooperationsbeziehungen unter gleichgestellten Erwachsenen eher unüblich. In der Regel setzen sie eine mütterliche oder väterliche Autoritätsperson voraus, wie etwa in Gestalt der Eltern, der Lehrerin oder des Pfarrers.

Frau Ida nennt im Interview selbst keinen Begriff dafür, wie sie ihre Rolle gegenüber den Adressat/innen verstanden wissen will. Sie findet jedoch die Kurzformel „teacher, preacher, friend and cop“ als Umschreibung der Anforderungen, die sich ihr in der Ar-

beit stellen, sehr treffend. Innerhalb des durch diese Figuren repräsentierten Spektrums möchte sie keinen Aspekt besonders hervorheben:

„Es sieht so aus, wenn ich diese Bilder nehme, dann wechsle ich beinahe minütlich den Umhang. Je nachdem, mit welchem Herren ich mich unterhalte, und je nachdem, welches Gesprächsstadium wir erreicht haben. Ich spreche sie als Freund an, dann muss ich zwischendurch noch mal ne Predigt halten und wenn s dann gar nicht anders geht, ja gut, dann muss ich eben deutlich werden. Ja, also, das ist sehr, sehr variabel. Ich kann, könnte mich auf keine Rolle festlegen. Möchte ich auch nicht.“ (§225)

In der Tat fügen sich die Bilder der Kurzformel ganz harmonisch zu den Worten, in denen Frau Ida selbst ihre Tätigkeit beschreibt. So schließt der ‚Prediger‘ an ihren Ausdruck an, die Teilnehmer/innen ‚ins Gebet zu nehmen‘, und der ‚Freund‘ greift die Äußerungen fürsorglichen Wohlwollens auf. Auch der Umstand, dass Frau Ida in der Bezugnahme auf das Quartett die Figur der Lehrerin überspringt, findet sich insofern in ihrer Aufgabenschilderung wieder, als diese mehr die Versorgung, als die Befähigung der Adressat/innen zum Thema hat.

Formen der Zusammenarbeit

Frau Ida erwartet von den Adressat/innen, dass sie aktiv mitarbeiten, vor allem indem sie Angaben und Unterlagen beisteuern und sich auch ihrerseits um Stellenangebote bemühen:

„Weil ich auch immer wieder sage: Ich kann nicht alles mitbekommen und ich erwarte von Ihnen, wenn Sie im Internet – können Sie morgens hier rein –, wenn Sie da ne Stelle sehen und da steht ne Telefonnummer, dann erwarte ich, dass Sie von sich aus da anrufen. Sofern sie sprachlich dazu in der Lage sind.“ (§93)

Seitens der Vermittlerin stehen bei der Unterstützung der Teilnehmer/innen gegenstandsbezogene und ausführende Hilfeleistungen im Vordergrund, wie etwa die Anfertigung des Lebenslaufes oder eines Bewerbungsanschreibens, die Durchsetzung einer Rente, die Recherche und Übermittlung von Stellenangeboten oder die Weiterleitung an eine Sozialberatung. In Bezug auf diese Unterstützungsleistungen erscheinen die Adressat/innen nicht so sehr in einer aktiven Rolle als Kooperationspartner, sondern mehr als Empfänger der Leistungen, die die Vermittlerin für sie erbringt. Sehr deutlich wird das am Beispiel der schriftlichen Bewerbungen, die Frau Ida mit Anschreiben und Unterlagen komplett bis auf die Unterschrift erstellt, auch dann, wenn der Teilnehmer/innen durchaus in der Lage wäre, sie selbst zu schreiben:

„Also es erleichtert mir auch noch mal die Arbeit, wenn jemand selbst schon Bewerbungen geschrieben hat, dass ich davon vielleicht auch noch mal ein, zwei Exemplare bekomme, um zu sehen, was war das für n Stil in etwa. Weil die Gefahr ist ja doch groß, dass man irgend-

wo einschleift, und von daher bin ich dann immer für n bisschen Abwechslung ganz dankbar. Aber ich bereite es ihnen tatsächlich so weit alles vor.“ (§97)

Demgegenüber finden in dem Interview Formen der Anleitung keine Erwähnung, die über die Versorgung hinaus auf eine Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe zielen. Auffallend blass bleiben zudem Situationen, in denen es um Beratung der Adressat/innen und das gemeinsame Abwägen von Handlungsoptionen geht. Zwar nennt Frau Ida die regelmäßigen Feedbackgespräche als Gelegenheit für alle Beteiligten, sich über den momentanen Stand und die nächsten Schritte zu verständigen. Dennoch bleiben die Interessen und Perspektiven der Adressat/innen in dem Interview eine eigentümliche Leerstelle.

So taucht im Zusammenhang mit Erstgespräch und Datenaufnahme das zentrale Thema nicht auf, welche beruflichen Zukunftsvorstellungen und welchen Unterstützungsbedarf die Teilnehmer/innen selbst artikulieren. Da die Adressat/innen in Sachen Perspektiventwicklung und Zielformulierung an keiner Stelle als Sprecher in eigener Sache in Erscheinung treten, bleibt unklar, inwiefern sie in Prozesse der Entscheidungsfindung einbezogen werden. Im Interview selbst finden sich nur Passagen, in denen die Vermittlerin – gegebenenfalls in Abstimmung mit Projektleitung und Arbeitsagentur – Entscheidungen für oder gegenüber den Adressat/innen trifft, z.B. wenn es um Zielverschiebungen geht:

„Also, das ist das Schöne, dass ich mir einfach noch die Freiheit herausnehme, individuell zu entscheiden. Nach Person, die vor mir steht.“ (§190)

Zu Beginn der Maßnahme verpflichten sich Adressat/innen und Träger in einer schriftlichen Vermittlungsvereinbarung zur wechselseitigen Unterstützung bei der Stellensuche. Für die tatsächliche Kooperationsgestaltung schafft die Vereinbarung allerdings keine Verbindlichkeit. Zwar findet es Frau Ida „richtig und gut“, dass sie generell mit allen geschlossen wird, die beim Träger im Rahmen der Arbeitsförderung eine Anstellung finden, letztlich ist sie es jedoch, die über die praktische Relevanz entscheidet:

„Das [die Vereinbarung] ist n Standard, wo ich denke, dass es auch richtig und gut ist. Es ist halt nur immer die Frage, bei welcher Person bin ich mit welcher Intensität dabei und welche Zielsetzung ist für diesen Menschen jetzt die richtige. Weil es ist auch nicht immer für jeden das Richtige oder nicht realisierbar, auf den Ersten Arbeitsmarkt zu gehen.“ (§109)

So gesehen stellt die Vermittlungsvereinbarung doch mehr eine einseitige Verpflichtungserklärung der Teilnehmer/innen dar. Aus ihrer Sicht kann die Abwandlung der zugesagten Zielsetzung enttäuschend sein. Sofern sie die Einschätzung der Vermittlerin teilen und im Ersten Arbeitsmarkt für sich selbst kein vorrangiges oder realistisches Ziel

sehen, mag ihnen die Vereinbarung aber auch als ein leeres Ritual vorkommen oder als eine Demonstration von Arbeitswillen, die in keinem sinnvollen Verhältnis zu ihrer persönlichen Lebenssituation steht.

Normativer Hintergrund

Frau Ida sieht es, wie bereits im ersten Abschnitt erwähnt, als Teil ihrer Aufgabe, Arbeitstugenden „einzutrainieren“ und entsprechend auf die Adressat/innen „einzuwirken“. Wer zuverlässig ist und gute Arbeitsweisen zeigt, kann auf Förderung und Entgegenkommen durch den Träger rechnen: „Wenn der Führerschein fehlt, dann gucken wir auch: Wie ist seine Leistung, was können wir dazu tun.“ (§128) Das gilt auch dann, wenn aufgrund widriger Umstände die Vermittlungschancen schlecht stehen:

„Was wir aber auch haben, wenn jemand beispielsweise ausgesprochen gute Arbeitsleistung hier erbringt, aber nicht vermittelbar ist auf den Ersten Arbeitsmarkt, beispielsweise aufgrund eines hohen Alters. Ja. Dann sagen wir: Ist okay, bleib hier. Hier hast du was zu tun. Das merken wir immer wieder, das ist für die Leute sehr wichtig. Dass sie ne regelmäßige Beschäftigung haben, die Sozialkontakte, der Austausch, dass wir auch als Ansprechpartner da sind, wenn's Probleme gibt, gleich welcher Couleur. Entweder kriegen sie n Zettel oder ihnen helfen schon zwei, drei Sätze weiter. Dann lassen wir sie eben auch hier. Und sagen: Okay, komm, bleib hier, für dich ist das Ziel ein anderes. Da gucken wir in ne andere Richtung.“ (§190)

Unabhängig von dem Marktwert der Leistung ist es generell „okay“, wenn sich die Teilnehmer/innen im Rahmen ihrer Möglichkeiten bemühen und arbeitswillig zeigen, sei die jeweilige Perspektive nun ein geschützter Arbeitsplatz, eine Rente oder doch noch eine Vermittlung auf den Ersten Arbeitsmarkt:

„Also teilweise sind auch behinderte Menschen bei Arbeitgebern gerne genommen. Oder Leute, die geistig eben nicht ganz so rege sind. Weil das sind dann eben die guten Arbeiter. Das ist ja auch okay.“ (§196)

Umgekehrt sieht sich Frau Ida in der Pflicht zu intervenieren, wenn sie den Eindruck bekommt, „dass es ganz große Probleme gibt, so was die Eigenbemühungen angeht bei den Teilnehmern“ (§97) und „dass ein Teilnehmer sich der Arbeit verweigert. Immer wieder Ausflüchte sucht“ (§188), z.B. auf Stellenangebote wiederholt „klassische“ (§99), „kuriose“ oder „neckische“ (§188) Ablehnungsgründe vorbringt. In diesen Fällen versucht die Vermittlerin über Ermahnungen und Auflagen, wie den regelmäßigen Nachweis einer bestimmten Zahl von Bewerbungsversuchen, eine Haltungsänderung zu bewirken. Insbesondere bei freiwilligen Teilnehmer/innen schließt sie auch eine Entlassung nicht aus, wenn Vermittlung und Projektleitung „beide zu der Meinung gelangen, dieser Herr hat jetzt sich so überhaupt nicht bewegt.“ (§101) Ihre Feststellung, dass die-

ser Teil ihrer Tätigkeit eine „gehörige Portion Durchsetzungsvermögen“ (§207) verlangt, verweist zugleich darauf, dass damit für sie auch ein erheblicher, aus ihrer Sicht jedoch gebotener Energieaufwand verbunden ist:

„Ich muss auch in der Lage sein, jemanden ernsthaft ins Gebot zu nehmen, Auflagen zu erteilen und auch gegebenenfalls eine Entlassung in die Wege zu leiten. Ich finde, es geht nicht ohne.“ (§207)

Die Frage der Arbeitsmoral steht im Interview mit Frau Ida in keinem Begründungszusammenhang mit den betriebswirtschaftlichen Zielen des Trägers, sie ist unabhängig davon. Weder die Protektion der Arbeitswilligen noch die Konfrontation der Arbeitsunwilligen geschieht in Hinblick auf die Vermittlungsbilanz. Es bleibt unbestimmt, in welchem Verhältnis der dafür eingesetzte Aufwand zu den Erfolgsquoten steht. Ebenso unbestimmt bleibt allerdings auch der Bezug zu Sinn und Nutzen für die Adressat/innen und zu der Frage, wie sie im Umgang mit oft dauerhaft erfolgloser Arbeitssuche gestärkt werden können. Unabhängig von den Realisierungschancen für Arbeitswünsche und obwohl ihre eigene Praxis zeigt, dass Frei- und Schutzräume durchaus zu organisieren sind, zeigt sich Frau Ida überzeugt davon, dass Arbeitsenthaltung nicht geduldet werden kann: „Weil das geht nicht. Diesen Luxus kann sich heute keiner leisten.“ (§188) Warum das so ist, versucht sie den Teilnehmer/innen anhand der Arbeitsagentur einsichtig zu machen.

Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen: Wie positioniert sich Frau Ida?

Frau Ida äußert eine ambivalente Haltung gegenüber der Arbeitsagentur, mit der sie nicht nur administrativ in Kontakt steht, sondern in Einzelfällen auch über eine angemessene Zielvorstellung verhandelt. Sie fühlt sich ihr einerseits als Auftraggeber und Kostenträger der Maßnahmen verpflichtet. So sei es nachvollziehbar und legitim, wenn die Arbeitsagentur von ihr Informationen über den Verlauf der Maßnahmen und wahrheitsgemäße Auskünfte z.B. bei Teilnehmerbeurteilungen erwarte, auch wenn Frau Ida diese Meldungen „nicht besonders schön“ (§164) findet:

„Gut, irgendwann komm ich in die Situation, wenn das Arbeitsamt nachfragt, was ist jetzt, dann muss ich mich äußern.“ (§215)

Inhaltlich teilt die Vermittlerin die Position des Amtes, Aktivierung im Zweifelsfall auch mit Sanktionen durchzusetzen, und sie übernimmt aus seinem Kontext Kontrollinstrumente wie etwa den „Laufzettel“, auf dem die Einzelnen ihre mündlichen Bewerbungsbemühungen nachweisen sollen und „den die meisten sehr gut kennen vom Arbeitsamt“ (§93). Andererseits kann Frau Ida Erleichterung darüber empfinden, dass je-

mand „dem Druck des Arbeitsamtes nicht mehr ausgesetzt [ist]“ (§196), und sie grenzt sich von Umgangsformen und Interessenlage der Arbeitsagentur kritisch ab. So verdeutlicht sie ihren Teilnehmer/innen den Unterschied zwischen der eigenen Funktion und dem Amt, indem sie darauf hinweist, dass ihr Interesse allein der Arbeitssuche gelte, während bei der Arbeitsagentur offenbar weitere Interessen im Spiel sind:

„Das sag ich auch genau mit diesen Worten: Ich bin nicht das Arbeitsamt. Mein ganzes Interesse ist es, dir einen richtigen Arbeitsplatz zu suchen. So, und jetzt lass uns gucken und das Arbeitsamt, das lassen wir jetzt einfach mal beiseite.“ (§213)

Frau Ida legt zudem großen Wert darauf, dass die Teilnehmer/innen wissen, woran sie bei ihr sind. Sie nennt Transparenz und Klarheit als maßgebliche Kriterien, um sich der Korrektheit der eigenen Praxis zu vergewissern, insbesondere wenn es um Sanktionen geht:

„Wenn aber die Teilnehmer wissen, wie ich arbeite, was meine Rahmenbedingungen sind – sie werden meistens auch immer vorgewarnt, bevor irgendetwas passiert –, dann ist es okay. Also bislang konnte jeder damit umgehen.“ (§207)

Auch in dieser Hinsicht sieht sie ausgeprägte Differenzen zur Arbeitsagentur:

„Diesen Luxus kann sich heute keiner leisten. Das versuch ich denen klar zu machen und ich sag auch: Okay, ich werde hier unangenehm. (...) Aber denk bitte zwei Tage weiter. Dann stehst du vorm Arbeitsamt. Und wenn du so eine Antwort dem Arbeitsamt präsentierst, dann wird die Dame dich wahrscheinlich anlächeln und sagen: Gut, Sie sind nicht arbeitswillig und damit kriegen Sie kein Geld. Ich versuche, es ihnen deutlich zu machen, weshalb auch dieser Druck so da ist und weshalb ich einfach auf gewisse Sachen bestehen muss.“ (§188)

Wo die Dame vom Amt lächelnd abserviert, will Frau Ida ernsthaft Klarheit schaffen. So gesehen stellt ihre Intervention eine fürsorgliche Prävention im Sinne der Adressat/innen dar. Auch die Eintragungen auf dem ‚Laufzettel‘ lassen sich über die unmittelbare Kontrollfunktion hinaus als Absicherung gegen etwaige Vorstöße der Arbeitsagentur verstehen: „Einfach später fürs Arbeitsamt als Nachweis, dass, wenn es Nachfragen gibt, dass sie sagen können: Hier bitte, ich hab aber gemacht.“ (§93) Frau Ida nimmt insofern eine vermittelnde Position zwischen Arbeitsagentur und Adressat/innen ein, als sie zwar einerseits die amtliche Einforderung von Arbeitsbereitschaft weiterträgt, andererseits aber versucht, die Teilnehmer/innen vor amtlichen Verfahrensweisen zu schützen, die als doppelbödig erscheinen, wie etwa die Maßnahme, lächelnd Leistungen zu kürzen.

Marktakteure sind im Unterschied zur Arbeitsagentur in den Ausführungen und Bezugnahmen der Vermittlerin nicht präsent. Die Vermittlungsleistungen konzentrieren sich auf die Ausstattung der Adressat/innen mit Bewerbungsunterlagen und Stellenangebo-

ten. Demgegenüber tauchen marktbezogene Aktivitäten wie Arbeitgeberkontakte und -verhandlungen oder Akquisestrategien in dem Interview nicht auf. So entsteht der Eindruck, dass sich die Vermittlerin in erster Linie in dem Verhältnis zwischen Adressaten und dem durch die Arbeitsagentur repräsentierten Sozialstaat und dessen Verhaltensanforderungen positioniert, während die Vermittlungsleistungen zwischen Adressat/innen und Marktanforderungen gering bleiben. Der Markt erscheint in dem Interview vielmehr so weit entfernt und unwirklich wie das ‚Fernziel Arbeit‘.

7.3. Vermittlungsarbeit als Begleitung

In den beiden folgenden Falldarstellungen sehen sich die Vermittlerinnen in ihrer Rolle gegenüber den Adressat/innen als Begleiterin. Dabei sind neben den Gemeinsamkeiten, die ich später in der Darstellung zum Typus Begleitung herausarbeiten werde, ebenso deutliche Abweichungen zwischen ihnen erkennbar.

Im Vergleich zu Frau Gustav, die sich selbst als „verbindlicher Begleiter“ bezeichnet, ließe sich Frau Heinrichs Ansatz als ‚Begleiterin im Laisser-aller‘ charakterisieren. Denn beide gehen sehr unterschiedlich damit um, wenn sich ein Arbeitsbündnis mit den Adressat/innen nicht problemlos ergibt. Frau Heinrich folgt der Maxime, sich keinesfalls aufzudrängen. Für sie ist entscheidend, dass es sich um eine „ganz freiwillige Angelegenheit“ handelt, bei der sich die Adressat/innen „in keinster Weise unter Druck gesetzt fühlen“. Frau Gustav setzt dagegen stärker auf Konfrontation und Beharrlichkeit, „weil (...) jeder wahrscheinlich von uns irgendwie so gestrickt ist, dass nicht durchgängig, aber doch manchmal auf so ´n bestimmten Druck man dann vielleicht Sachen tut, die man sonst ewig aufschieben würde.“

Den Vermittlerinnen ist u.a. gemeinsam, dass sie sich in ihrer Arbeit stark auf eigene Erfahrungen und Verarbeitungsweisen beziehen, so dass auch der unterschiedliche Umgang mit ‚Druck‘ einen persönlichen Hintergrund haben mag. Darüber hinaus bewegen sich beide in einem verschiedenen Setting. Frau Gustav betreut ein breites Spektrum an Adressat/innen, ohne dass es ein explizites Ausschlusskriterium gibt. Auch mit einer Mitarbeiterin, die kaum Deutsch spricht, oder mit einer psychisch schwer belasteten allein erziehenden Mutter überlegt sie Optionen und sei es zunächst, „um ihre Arbeitsfähigkeit zu stärken“. Dass sie gelegentlich mal „energisch“ wird, kann Frau Gustav mit dem Hinweis darauf vertreten, dass es ihr allein darum geht, eine stimmige Perspektive

im Sinne der Adressat/innen zu entwickeln, und sonstige Belange, wie etwa die Vermittlungsquote, dahinter zurückstehen.

Frau Heinrich arbeitet demgegenüber enger vermittlungsorientiert. Sie tritt nur mit einer Auswahl von Mitarbeiter/innen in Kontakt und bezieht einen Teil ihres Gehalts auf Provisionsbasis in Abhängigkeit von den erfolgreich eingereichten Vermittlungsgutscheinen. Mit der Kooperation sind für sie somit unmittelbar eigene finanzielle Interessen verbunden, so dass auch unter diesem Aspekt ein insistentes Auftreten heikel erscheinen könnte. Durch das Prämiensystem steht die Vermittlungsquote als Orientierungsmarke und handlungsleitendes Prinzip bei Frau Heinrich stark im Vordergrund. Dem entspricht, dass sie ihre Aufgabe nicht allein als Begleiterin definiert, sondern sich in der Vermittlungstätigkeit insgesamt in einer doppelten Rolle sieht, die sie als „Begleiter und Verkäufer“ bestimmt.

7.3.1. Die Vermittlerin Frau Gustav

„Und deswegen würde ich mich auch eher verstehen als jemand, der sein Wissen einfach zur Verfügung stellt. Dafür bin ich auch da, das zu recherchieren und, ja, den anderen ´n Stück weit zu begleiten. (...) Dass das wirklich ´n Begleiter ist, n verbindlicher Begleiter für beide Seiten.“

„Weil man den Frauen, denk ich, oder so versteh ich mich oder das, was ich tue, den Frauen auch gerecht werden muss, zumindest ne Perspektive zu entwickeln. Also das ist das Mindeste, find ich.“

Aufgabenspektrum und Erfolgsverständnis

Die Vermittlerin Frau Gustav arbeitet im transformativen Modell mit ausschließlich Frauen als Zielgruppe. Ihr Aufgabengebiet verteilt sich für sie zu gleichen Teilen auf die Schwerpunkte Vermittlung und Qualifizierung. Den hohen Qualifizierungsanteil begründet sie mit dem Migrationshintergrund vieler Adressatinnen, die sie betreut:

„Also vielleicht ist Sozialpädagogin der übergeordnete Begriff, ich denke eher, dass ich so was erfülle wie Fallmanagerin oder Vermittlungscoach. Also, weil es ist ´ne ziemlich angenehme, individuelle Betreuung der einzelnen Frauen. Und das ist aber ziemlich gleich berechtigt in den Vermittlungsteil und in den Qualifizierungsteil. Weil wir haben einen hohen Prozentsatz von Migrantinnen, wo viele ´n deutschen Pass haben, aber das sagt ja nichts aus, also die haben ja nach wie vor den Migrantenhintergrund. Und also da ist reichlich an Qualifizierungs-, ja, auch Recherchen, also weil die wirklich aus unterschiedlichsten Hintergründen kommen. Also deswegen hat das so ´n hohen Anteil.“ (§52)

Frau Gustav gibt den Adressatinnen zu Beginn der Maßnahme einen Fragebogen, in dem es um Angaben z.B. zu vorhergehenden Arbeitsverhältnissen und Praktika, Kinderbetreuung, gewünschten Arbeitszeiten oder körperlichen Einschränkungen geht. Den ausgefüllten Bogen liest sie sich durch, bevor sie im Einzelgespräch klärt, in welchen Bereichen sie nach Stellen-, Praktikums- oder Qualifizierungsangeboten recherchieren und entsprechende Kontakte in die Wege leiten soll. In der Regel versucht sie, für jede Frau einen Praktikumsplatz zu organisieren, im Wesentlichen hängt der weitere Verlauf aber „wirklich von dem ab, was die Frauen mitbringen“ (§108), in welcher Branche sie tätig sein wollen und wie und wann eine Qualifizierung oder ein Praktikum sich mit der Auftragsbearbeitung in den trägereigenen Betrieben vereinbaren lassen. Manches ergibt sich auch erst im Fortgang der Maßnahme:

„Ich bin weniger, dass ich von Anfang an n ganz klares Programm im Kopf habe: So geht das für die Frau, so, und das ziehn wir jetzt so durch. Sondern anhand von bestimmten Sachen wie Qualifizierung und so weiter und Anhalte, wohin sie vermittelt werden wollen oder was sie suchen, daran hangel ich mich dann irgendwie entlang. So. Das find ich auch, also entspricht meiner Arbeitsweise und es hält auch das System flexibel.“ (§161)

Die Vermittlerin konzentriert sich in ihrer Arbeit mit den Adressatinnen ganz überwiegend auf die beruflichen Fragen, während parallel dazu KollegInnen eine Sozialberatung anbieten und die Projektleitungen für die fachliche Anleitung in den Betrieben zuständig sind. Neben der wöchentlichen Teamsitzung finden zum Informationsaustausch im Bedarfsfall „auch immer wieder so Zweierkonferenzen statt“ (§254). Insgesamt achtet Frau Gustav aber darauf, nicht mehr als nötig in die Arbeitsgebiete der KollegInnen einbezogen zu werden:

„Aber man ist immer so, also ich bin jedenfalls relativ gut im Bilde, sag ich, so, wie es für mich auch wichtig ist. Ich möchte auch manche Sachen gar nicht wissen. Was, was - find ich auch nicht so sinnvoll, dass ich alles wissen muss, was in den, mit den Frauen los ist.“ (§254)

So wie Frau Gustav ihr Vorgehen gerne flexibel hält und im konkreten Arbeitsprozess entwickelt, denkt sie auch die Ergebnisse ihrer Arbeit eher prozessorientiert. Sie freut sich „irre“ (§275), wenn es ihr gelingt, jemanden auf den Ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln: „Und jedes Mal führ ich mich so auf, als hätte ich ´ne Million im Lotto gewonnen, weil es wirklich unheimlich schwierig im Moment ist.“ (§102) Darüber hinaus ist ihr Erfolgsbegriff aber deutlich breiter gefasst und an dem Kriterium „qualifizierte Weiterbildung“ orientiert:

„Aber wenn es möglich ist, was aufzutun, wo ich das Gefühl habe: Es bringt sie irgendwie weiter, auch wenn ich nicht am Ende sehen kann, es hat sie 100 Prozent dahin gebracht, wo sie oder wo ich sie vielleicht hin haben wollte. Aber es ist ´n Stück weit qualifizierte Weiterbildung. (...) (...) Und das ist ganz egal, ob das ´ne Qualifizierung ist oder ´n Arbeitsplatz

ist, wenn ich das Gefühl habe, es deckt sich auch mit dem, was die Frauen wollen, dann, das ist echt 'n, das ist 'n tolles Gefühl. (...) (...) Also und es kommt mir nicht so sehr auf das Endergebnis an, sondern ich bin wirklich kleinschrittig geworden.“ (§277)

Auch das Ergebnis einer erfolgreichen Vermittlung wandelt sich in der Betrachtungsweise der Vermittlerin wiederum zur berufsbiographischen Passage, wobei sie in mittel- bis langfristigen Zeiträumen denkt:

„Und ich hab da nicht dieses ‚Alles oder Nichts‘ im Blick. Dass also, wenn die dann in drei Jahren nicht mehr da sind, dann war es schlecht, weil ich in solchen Dimensionen auch gar nicht denke. Also dafür, da bin ich aber, glaube ich auch, viel zu geprägt von meinem eigenen Werdegang, weil ich hab es nie länger als, glaub ich, fünf Jahre irgendwo ausgehalten, ach, ich glaub noch nicht mal.“ (§283)

Entsprechend ihrem Verständnis ist das Gefühl, erfolgreich zu arbeiten, für Frau Gustav nicht an die Höhe der Vermittlungsquote gekoppelt, die zum Zeitpunkt des Interviews bei etwa 10 Prozent lag. Auf die Frage, ob Erfolgserlebnisse in ihrem Arbeitsalltag eher selten sind oder doch häufiger vorkommen, setzt sie ihre persönliche Erfolgsquote weit höher an: „Doch das würd ich sagen, zu 50 Prozent sicher.“ (§279)

Adressatenbild: Was sind das für Leute, mit denen Frau Gustav arbeitet?

Frau Gustav betreut ausschließlich Frauen, die „wirklich aus unterschiedlichsten Hintergründen kommen“ (§52), darunter viele Migrantinnen. In ihren Schilderungen tauchen Adressatinnen aus einer Vielzahl von Herkunftsländern auf, die von der ausgebildeten Ingenieurin über die Facharbeiterin bis zur Ungelernten ohne Schulabschluss und Berufserfahrung das gesamte Spektrum an Qualifikationen repräsentieren und unterschiedliche Vermittlungshemmnisse aufweisen: Sprachbarrieren, fehlende, nicht anerkannte oder nicht nachgefragte Ausbildung, Alter, gesundheitliche Einschränkungen, soziale Probleme.

Manche kommen mit sehr dezidierten beruflichen Vorstellungen, andere sind ganz unbestimmt in dem, was sie arbeiten möchten. Die Mehrzahl der Adressatinnen erscheint interessiert an der Arbeitssuche und kooperationsbereit: „Viele sind ja oder die meisten, würd ich jetzt sagen, wollen ja, also die zu uns kommen. Und viele sind auch offen.“ (§262) Frau Gustav findet es aber auch verständlich, dass manche Frauen „durch ihre Lebensgeschichte“ (§319) Hilfsangeboten mit Mißtrauen begegnen und dass aufgrund der starken Belastung, die viele durch Arbeit, Familie und soziale Lage erfahren, die Zusammenarbeit im Einzelnen nicht immer reibungslos verläuft, z.B. Absprachen nicht eingehalten und Unterlagen nicht zum vereinbarten Termin mitgebracht werden: „Na-

türlich, ist die Regel.“ (§199) Am Ende, so hebt sie hervor, gelingt die Kooperation meist doch:

„Also dreimal ermahne ich, dass es dreimal um die Sache geht, und dann sag ich: Da kann ich nichts mehr für Sie tun. Dann müssen Sie sich darüber im klaren sein, dass Sie dann eben [den Träger] verlassen, womöglich ohne Lebenslauf zum Beispiel. Aber es klappt. Also es klappt. Bei manchen muss man eben mehr dahinter her sein und ich versteh auch manche Sachen. Also wenn es wirklich triftige Gründe gibt, dann sag ich: Okay, dann auch ´n viertes Mal.“ (§201)

Weniger Verständnis äußert Frau Gustav für die Minderheit von Adressatinnen, die in ihren Augen zu passiv bleiben und die Aufforderung, Perspektiven zu entwickeln, in erster Linie als Druck empfinden: „Und wenn bei manchen ankommt, ich würde nur Druck ausüben, dann stimmt grundsätzlich irgendwie was nicht.“ (§218) Allerdings sieht Frau Gustav solche Konflikte im Rahmen des Normalen und findet die zugrundeliegenden Haltungen, wenn auch nicht verständlich oder angemessen, so doch in gewisser Hinsicht erklärlich:

„Also solche Klagen sind auch schon gekommen, aber das find ich auch normal und damit kann ich auch leben, weil ich denke, dass so verschiedene Illusionen da einfach auch bestehen und auch vielleicht zu Recht bestanden, weil es haben ja, die Kolleginnen sind ja auch nicht blöd und sehen ja an Vorgängerinnen und so, dass es immer welche gibt, die sich weiter so durchlavieren (...) Und die auch hoffen dann, sie kommen irgendwie doch noch so durch.“ (§203)

Insgesamt bleibt der Eindruck, dass es sich bei den Adressatinnen um Frauen mit individuell recht unterschiedlichem Hintergrund und eigenen Vorstellungen handelt, die häufig durch ihre familiäre und/oder soziale Situation unter hohem Anforderungsdruck stehen und deren Anschauungen und Handlungen im Rahmen üblicher Maßstäbe nachvollziehbar und verstehbar sind. Es ist prinzipiell möglich und fällt nicht besonders schwer, sich an ihre Stelle zu versetzen.

Bezug auf Adressat/innen: Wie setzt sich Frau Gustav zu ihnen ins Verhältnis?

Frau Gustav fühlt sich den Adressatinnen darin verpflichtet, dass ihre Arbeit „den Frauen auch gerecht werden muss, zumindest ne Perspektive zu entwickeln. Also das ist das Mindeste, find ich.“ (§102) Sie formuliert als Anspruch, dass „es irgendwie auch was mit ihnen zu tun haben muss und dass sie’s auch wollen müssen“ (§277) und dass zugleich die Perspektive „aber trotzdem realistisch sein muss und nicht irgendwelche Flausen in die Köpfe setzt“ (§323).

Dabei greift sie einerseits stark auf eigene Erfahrungswerte im Umgang mit Arbeitssuche und Berufswechsel zurück, die ihr ermöglichten, „auch die Chancen zu sehen, die

so was haben kann“ (§321). Der Bezug von Frau zu Frau begünstigt Identifikationen. Andererseits bemerkt sie aber auch Unterschiede zwischen ihrer Arbeitsbiographie und der aktuellen Arbeitsmarktsituation der Adressatinnen und ist inzwischen vorsichtiger darin geworden, die eigenen Erfahrungen zum Maßstab zu nehmen:

„Also was ich damit meine, ist, dass ich am Anfang so auch ausgehend von meinen Erfahrungen und meinem beruflichen Werdegang die Frauen viel mehr darin bestärkt habe, andere Sachen auszuprobieren. Und jetzt einfach erlebe durch das, was sich da auf 'm Arbeitsmarkt abspielt, dass ich mir das sehr wohl überlege, ob ich den Frauen jetzt noch mal so 'n Floh in 's Ohr setze. Weil es wird schon schwer genug für die, überhaupt ihre Energie dafür zu behalten, 'n Arbeitsplatz zu finden und irgendwie auch nicht zu resignieren.“ (§262)

Frau Gustav sieht die Eigenständigkeit der Adressatinnen, deren Erhaltung und Förderung, gleichermaßen als Ausgangspunkt und als Aufgabe ihrer Arbeit. Ihren Beitrag beschreibt sie als eine Art Orientierungs- und Starthilfe, als ein „kleine[s] Stück der Begleitung“ (§277), während die Fortbewegung selbst Sache und Verantwortung der Adressatinnen bleibt:

„Ich hab das doch sowieso nicht in der Hand, was die Frauen dann danach machen. Also den Anspruch hab ich auch gar nicht. Also ich will denen ja nicht irgendwie ihre Eigenverantwortung nehmen. Ich kann ihnen wirklich nur dabei behilflich sein, auf das richtige Pferd zu kommen oder das Pferd zu entdecken oder das Pferd zu reiten oder wie auch immer.“ (§283)

Die Vermittlerin präzisiert ihren Begriff der Begleitung, als sie zu der figurativen Formel „teacher, preacher, friend and cop“ Stellung nimmt. Nach anfänglich spontaner Zustimmung – „Ja, stimmt. (...) Das ist sehr griffig“ (§§309-311) – nimmt sie im Weiteren doch starke Differenzierungen vor und distanziert sich insbesondere von den Gestalten cop, friend und preacher. Während ihr der Begriff des Polizisten zu hart erscheint, um die Aspekte von Kontrolle und Verbindlichkeit in ihrer Arbeit abzubilden, ist Freundschaft etwas, was sie „nicht provoziere“ (§319), da es auch einen Schutz für die Adressatinnen bedeute, „die Fronten dann auch klar zu halten“ (§319). Im Prediger sieht Frau Gustav einen Teil ihrer Arbeitsrealität angesprochen, den sie selbst heikel findet und am liebsten ganz vermeiden würde:

„Prediger, ich mein, ich predige ja viel, das ist mir auch sehr unangenehm, aber ich versuche das schon an bestimmte konkrete Inhalte zu binden. Also deswegen vermeide ich auch so den appellhaften Charakter. Ich komm nicht daran vorbei, darüber bin ich mir auch im Klaren. Aber ich versuche das schon irgendwie immer runter zu brechen auf zum Beispiel Arbeitsvereinbarungen oder so was.“ (§317)

Von den angebotenen Figuren findet Frau Gustav den Lehrer ihrem Selbstverständnis am nächsten, den sie im Folgenden als „verbindlichen Begleiter“ in ihrem Sinne genauer bestimmt. Dabei integriert sie in ihre Definition zugleich die Attribute aus dem Kon-

text der anderen drei Figuren, die ihr wichtig sind, und verschiebt den Aspekt der Kontrolle in Richtung Evaluation:

„Und deswegen würd ich mich auch eher verstehen als jemand, der sein Wissen einfach zur Verfügung stellt. Dafür bin ich auch da, das zu recherchieren und, ja, den anderen ´n Stück weit zu begleiten. Also wie ich auch Lehrer insgesamt begreifen würd nicht als jemand, die irgendwie das eintrichtern (...) Sondern dass das wirklich ´n Begleiter ist, n verbindlicher Begleiter für beide Seiten, der eben sein Wissen da zur Verfügung stellt. Und, ja, dass auch ´n Lehrer das mit kontrollieren muss, also alleine nicht um diese Kontrollinstanz zu füllen, sondern um auch in Richtung Evaluation zu überprüfen, ob das wirklich angekommen ist, was man da vielleicht als selbstverständlich auch vorausgesetzt hat.“ (§317)

Die Merkmale Anleitung, Begleitung, Verbindlichkeit und Hinterfragen, die Frau Gustav hier hervorhebt, finden sich auch in den Formen der Zusammenarbeit wieder, die sie schildert.

Formen der Zusammenarbeit

In den Arbeitsschilderungen von Frau Gustav nimmt die Kommunikation mit den Adressatinnen in Form von Beraten, Informieren und Planen viel Raum ein. Sie versucht zunächst anhand des Fragebogens „einzukreisen und auch schon mal so ´n ersten Eindruck zu gewinnen, was jemand, ja, an Perspektiven vielleicht schon selber entwickelt hat“ (§242), bevor sie im folgenden Erstgespräch mit den Mitarbeiterinnen Realisierungschancen und etwaige Modifikationen oder Alternativen zu den geäußerten Vorstellungen bespricht. Wichtig sei das Hinterfragen und gegebenenfalls Recherchieren der jeweiligen Voraussetzungen und Anforderungen, da es immer wieder passiere, „dass die Frauen so meinen, dass das so ne Perspektive ist, und haben sich über die konkreten Arbeitsbedingungen überhaupt keinen Kopp gemacht“ (§108).

Frau Gustav geht es darum, dass sich die Adressatinnen mit Wünschen und Möglichkeiten auseinandersetzen und nötigenfalls auch weiter- und umdenken, sollte sich herausstellen, dass das ursprüngliche Interesse schwer zu verwirklichen ist. So fordert sie etwa zusätzliche Vorschläge oder Überlegungen ein, falls sie die Branchensituation auf dem lokalen Arbeitsmarkt als extrem ungünstig einschätzt:

„Also wenn die unbedingt in ner Gärtnerei arbeiten will und sie sagt, andere Bereiche kann sie sich nun gar nicht vorstellen, dann finde ich, ist es erforderlich, dass sie mir mindestens noch zwei Bereiche nennen muss, fern der Gärtnerei. Das kann ja Verwandtes sein wie Pflanzen verkaufen oder weiß der, was weiß ich. Und die muss sie mir nennen. Und da such ich auch für sie Arbeit, sonst tu ich auch nichts mehr für sie. Oder sie überlegt sich wirklich ernsthaft, ob es ´ne Möglichkeit gibt, nicht gemeinsam irgendwie umzuziehen.“ (§108)

Die Vermittlerin versucht in der Regel, mit den Neigungen der Frauen zu arbeiten.

Wenn sie die Aussichten für sehr eingeschränkt hält, kann es allerdings bei der Auswahl

des Praktikums auch vorkommen, dass sie anstelle der Adressatin eine Entscheidung trifft:

„Manchmal bestimm ich das auch. Also wenn wir zum Beispiel jemand haben wie eine aus Bulgarien, die wirklich kaum des Deutschen mächtig ist, dann ist das ganz nett, wenn sie mir erzählt, wo sie vielleicht 'n Praktikum machen möchte, dann werde ich das danach bestimmen, wo ich denke, dass ihre Chancen noch am größten sind. Und dass sie da zumindest irgendwie sich noch mal erprobt. Und besprech das auch mit denen so, dass ich das auch nicht sehe, dass das jetzt was ist auf die Ewigkeit, aber dass ich aufgrund der Erfahrung und aufgrund dessen, was sie mitbringen, da auch keine andere Möglichkeit sehe.“ (§161)

Dass es sich nicht um Arrangements für die Ewigkeit handelt, sondern um Etappen in einem Prozess, durchzieht Frau Gustavs ganze Beratungshaltung. In anderen Fällen legt sie den Schwerpunkt darauf, die Adressatinnen darin zu bestärken, einen bestimmten Schritt zu wagen und sich etwa um eine Weiterqualifizierung oder einen Schulabschluss zu bemühen:

„Sie müssen nicht in der Küche vergammeln, strengen Sie sich an, ich helfe Ihnen dabei, aber versuchen Sie da was auf die Beine zu stellen. Es kann sein, dass es irgendwie nicht klappt, aber das gehört immer dazu.“ (§277)

Die Hilfeleistungen können Verschiedenes beinhalten: Informationen einholen, Stellen- oder Qualifizierungsangebote recherchieren, Kontakte herstellen und Termine vermitteln, Praktikums- oder Weiterbildungsplätze organisieren, Bewerbungsunterlagen zusammenstellen und Bewerbungen unterstützen. Manchmal geht es ganz praktisch um Begleitung, z.B. zur Vorstellung bei einem Weiterbildungsträger oder zu einem Termin beim Berater der Arbeitsagentur:

„Und dann warten wir von mir aus auch vier Wochen, das ist mir ganz egal, und dann gehen wir da zusammen hin. Und dann werden wir dem sagen, dass es keinen Sinn macht, wenn Sie als qualifizierte Russischlehrerin irgendwie weiter in der Gärtnerei rundümpeln. Weil es wird sie auch keine Gärtnerei einstellen, das ist ja das Absurde.“ (§277)

Gleichfalls spielt es eine wichtige Rolle, die Adressatinnen durch Anleitung in die Lage zu versetzen, bei Stellensuche und Bewerbungen selbständig zu agieren. So bereitet in einem Beispiel Frau Gustav eine Mitarbeiterin auf ein Vorstellungsgespräch vor, indem sie mit ihr mögliche Gesprächssituationen beim Arbeitgeber durchgeht, etwa „wenn der fragt, warum sie denn später anfangen will, dass sie da was Schlüssiges sagen kann.“ (§277) In jedem Fall legt sie ein besonderes Augenmerk auf die Bewerbungsanschreiben, auf die sie auch korrigierend Einfluss nimmt, wenn sie der Auffassung ist, dadurch die Chancen auf ein Vorstellungsgespräch zu erhöhen:

„Also weil das, sie müssen bei uns lernen, wie man das macht, aber so lange sie bei uns sind, hab ich ganz stark den Daumen drauf, dass die ihrer Sprache gemäß, aber so ne Bewerbung schreiben, wie ich denke, dass sie auf die Stelle passt.“ (§323)

Die Inhalte der Kooperation sind individuell verschieden. Generell achtet Frau Gustav jedoch darauf, ihre Arbeitsbeziehung mit den Adressatinnen durch klare Absprachen zu strukturieren:

„Also ich treffe mit den Frauen ganz konkrete Verabredungen: Bis dann und dann müssen Sie die Unterlagen für Ihren Lebenslauf mit haben. Oder bis dann und dann müssen Sie sich wirklich überlegt haben, was Sie für Ideen haben und wo ich suchen soll oder was Sie noch von mir haben wollen.“ (§133)

Wenn es eine Mitarbeiterin zum vierten Mal versäumt, ihren Teil der Vereinbarung zu erfüllen, löst die Vermittlerin in der Regel das Arbeitsbündnis auf und stellt ihr Engagement ein: „Also weil, das macht wirklich keinen Sinn, immer und immer wieder hinter jemanden herzulaufen.“ (§203) Allerdings zieht sich Frau Gustav nicht zurück, ohne zuvor ernste Gespräche geführt und „Klartext“ (§203) geredet zu haben.

Normativer Hintergrund

Ein Arbeitsverhältnis ist für Frau Gustav nichts Konstantes und dient nicht allein dem Broterwerb. Arbeit ist mit Sinn und Wechseln des Lebens verbunden. Die Thematik von Einsatz und Bewegung auf der einen Seite und ihr Gegenbild von Teilnahmslosigkeit und Stillstand auf der anderen Seite durchziehen das gesamte Interview. Frau Gustav würde eher den Arbeitsplatz wechseln als zum „Bremser“ (§327) werden und etwas tun, wovon sie nicht überzeugt ist:

„Genauso wie ich Leute hasse, die einfach nur ihren Job machen und wirklich nichts mehr, und eigentlich den auch hassen. Und wo ich mich dann frage, was bringen die eigentlich für 'n Engagement noch mit und wär 's nicht vielleicht besser, sie würden mal endlich das machen, wozu sie Lust hätten. Genauso versteh ich meine Arbeit auch.“ (§133)

Im Zweifelsfall zieht Frau Gustav einen Neuanfang dem Bedürfnis nach „Sicherheiten“ (§275) ebenso entschieden vor wie der „Macht der Gewohnheit“ (§327) und dem Festhalten am „Hergekommenen“ (§285) oder an Statusgrenzen:

„Weil ich da genau so ran gehen würde. Wenn ich jetzt arbeitslos wäre und zu diesen Ein-Euro-Jobs verdammt wäre und jemandem wäre das egal, der nicht ständig mir um die Ohren haut, ich bin überqualifiziert und er stellt mich zum Beispiel nicht in der Küche ein, ich das aber mal gerne sehen will, wie so 'n Kantinenbereich eigentlich überhaupt – also als Beispiel – läuft, warum soll ich das nicht irgendwie 'n halbes Jahr machen?“ (§321)

Sie selbst schätzt sich mit dieser Denkweise und ihrem Arbeitsethos als „Exot“ (§329) und „ziemlich radikal“ (§275) ein: „Ich weiß, dass das nicht so die gängige Meinung ist.“ (§275) Vielmehr sieht sie gerade in Deutschland „total verkrustete Strukturen“ (§283) und ein Arbeitssystem vorherrschen, an dessen Undurchlässigkeit man „kirre“ (§283) werden könnte:

„Weil, wenn man hier einmal in der Küche gearbeitet hat, dann ist man immer in der Küche. Man wird auf dem Arbeitsamt im dritten Stock, wo die Küchenhilfen sich treffen, da wird man geführt oder im ersten Stock, je nachdem.“ (§283)

Frau Gustav möchte sich dennoch „eine bestimmte Flexibilität“ (§323) bewahren und bislang freut es sie, wenn sie den Eindruck hat, „es bewegt sich was“ (§283). Allerdings beschäftigt sie auch die Frage, „wie man sich davor schützen kann, irgendwie nicht doch irgendwann zu resignieren“ (§323). Ihr bisheriges Konzept beschreibt sie als „ziemlich pragmatisch“, als ein Denken „von Stellenausschreibung zu Stellenausschreibung“ (§265). Ihr Handeln lässt sich unter das Motto fassen, „dass ich versuche, das möglich zu machen, was möglich ist“ (§275).

Beweglichkeit und Möglich-machen, was möglich ist, prägen als Postulate gleichfalls Frau Gustavs Haltung gegenüber den Adressatinnen. Der Anspruch, mit jeder Frau zumindest eine Perspektive zu entwickeln, schließt die Aufgabe ein, manchen als Grundvoraussetzung überhaupt zu vermitteln, dass diese Frage in ihrer Hand liege:

„Also ich sprech ziemlich ernst mit ihnen, dass ich da auch sage: Noch haben Sie das in der Hand zu bestimmen, wo Sie Arbeit finden wollen bzw. wo Sie suchen wollen. Ab Januar [2005] oder spätestens ab, ja, spätestens ab Januar wird das Arbeitsamt dasjenige sein, welches Ihnen sagt, wo 's langgeht, und Sie können wählen. Es kann Ihnen niemand vorwerfen, wenn Sie sich bemühen und bemühen und bemühen und es fruchtet nicht. Aber Sie müssen sich bewegen, gute Frau.“ (§203)

Die Vermittlerin sieht sich in dieser Hinsicht im Einklang mit dem Modell des aktivierenden Staates und vertritt gegenüber den Adressatinnen das Prinzip des Fördern und Fordern:

„Also da sag ich auch ganz ehrlich, dass ich der Meinung bin, dass sie, wenn sie vom Staat Geld beanspruchen, dann müssen sie in irgendeiner Weise – das kann individuell ja verschieden sein – ihren Beitrag dazu leisten. Und wenn es darum geht, dass sie sich um bestimmte Sachen kümmern wie, dass sie arbeitsfähig werden. Man hat ja da 'ne ganze Palette von Möglichkeiten, was ich dann von der Einzelnen erwarte oder zumindest worüber man diskutieren kann.“ (§218)

Es gelingt nicht immer, ihr Gegenüber von dieser Sichtweise zu überzeugen und zu einer aktiven Mitarbeit zu bewegen. Mit einer Minderheit von Frauen macht Frau Gustav die Erfahrung, dass ihre Argumente nicht ankommen. In der Regel sei damit verbunden, „dass insgesamt so ne Anspruchshaltung dann vorherrschend ist“ (§218). In diesen Fällen stellt sie ihre Bemühungen schließlich ein:

„Aber die haben dann grundlegende Sachen dann auch einfach nicht verstanden oder haben wirklich auch so 'n, ja, in bestimmter Weise wirklich so 'ne Anspruchsmoralität. Und da versteh ich mich jetzt nicht als diejenige, die sie davon befreien soll.“ (§218)

Frau Gustav setzt in ihrer Arbeit auf Argumente, nicht auf Sanktionen. Sie hat grundsätzlich aber auch kein Problem mit der Aussprache von Kündigungen, wenn sich in der Kooperation keine Perspektive ergibt. So steht sie hinter der Entscheidung des Trägers, einer allein erziehenden Mutter von mehreren Kindern „mit riesige[n] psychische[n] Problemen“ (§203) wegen des Abbruchs einer Therapie zu kündigen, die ihr der Träger als Bedingung der Weiterbeschäftigung auferlegt hatte:

„Das wollte sie erst nicht und da haben wir gesagt: So, das ist die Bedingung dafür, dass wir ihr nicht kündigen. Also weil wir einfach sonst keine Perspektive sehen. Sie blockiert ja auch gleichzeitig 'ne Möglichkeit. Also das muss man wirklich dann auch so klar sagen. Also entweder wir leiten jetzt Maßnahmen ein, um ihre Arbeitsfähigkeit zu stärken, und flankieren das mit allen andern Sachen, wie dass man sich mit um die Kita-Plätze gekümmert hat und das versucht hat also in vielen Fragen irgendwie abzufedern. Und dann ist sie zur Klinik gefahren und hat die Therapie abgebrochen. Und damit wird das Arbeitsverhältnis jetzt gelöst, weil es ist einfach keine Perspektive da.“ (§230)

Während sich Frau Gustav an anderer Stelle durchaus der Gefahr bewusst ist, Frauen über ihr Wollen und Können hinaus zu „pushen“ (§277), bleiben bei diesem Beispiel Zweifel, ob sich die Maximen von Möglichkeitsorientierung und Beweglichkeit nicht gegenüber Situation und Bedarf der Adressatin verselbständigt haben.

Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen: Wie positioniert sich Frau Gustav?

Frau Gustav bezieht sich in ihrer Aufgabenwahrnehmung auf das Verhältnis zwischen Adressatinnen und Sozialstaat. So unterstützt sie die Mitarbeiterinnen darin, gegenüber der Arbeitsagentur Ansprüche auf berufliche Förderung z.B. durch eine Weiterbildung geltend zu machen. Andererseits argumentiert sie mit dem wachsenden Druck durch die Arbeitsagentur, um die Adressatinnen von der Notwendigkeit eigener Aktivitäten zu überzeugen. Dabei greift sie wiederum auf eigene Erfahrungen zurück:

„Also meine Erfahrung mit m Arbeitsamt und die übertrag ich – also, ob das zulässig ist, weiß ich nicht genau – aber meine Erfahrungen mit dem Arbeitsamt waren die, dass ich deswegen nie von denen behelligt wurde, weil die einfach gemerkt haben, dass ich selber aktiv bin.“ (§208)

Die Vermittlerin versucht, den Mitarbeiterinnen deutlich zu machen, dass sie dem Verlust an Kontrolle und Handlungsfreiheit zuvorkommen sollten, den eine Einmischung des Amtes mit seiner Zuweisungspraxis zur Folge hätte. So gibt sie z.B. der Buchhalterin aus Vietnam zu bedenken,

„dass sie so nicht weiterkommt. Also wenn sie nur stur sagt: Ich kann aber nur, will aber nur in der Buchhaltung arbeiten. Weil dann sitzt da spätestens das Arbeitsamt ihr im Nacken. Und sagt: Hahaha. Es gibt auch asiatische Imbisse, so, da haben Sie wenigstens den Berührungspunkt, oder was auch immer.“ (§108)

Frau Gustav teilt inhaltlich die Position der Aktivierungspolitik, dass der Staat von den Empfängern seiner Transferleistungen eine Gegenleistung erwarten darf. Allerdings sieht sie es nicht als ihren Auftrag, die Einlösung dieses Anspruches zu kontrollieren bzw. Verstöße gegen ihn zu melden. Denn im Unterschied zu den Vermittlern der Arbeitsagentur sei es nicht ihre Aufgabe, das Geld der Arbeitsagentur zu verwalten: „Also da versteh ich mich auch nicht als Erfüllungsbüttel des Arbeitsamtes. Das sollen die gefälligst selber rauskriegen.“ (§214) Frau Gustav gerät an dieser Stelle also nicht in Loyalitätskonflikte. Sie konfrontiert die Adressatinnen zwar mit den Ansprüchen staatlicher Aktivierungspolitik und fungiert insofern auch als Mittlerin zwischen beiden, letztlich verpflichtet fühlt sie sich aber allein dem Auftrag und der Perspektive der Adressatinnen. Die Arbeitsagentur ist für sie nicht als Auftraggeber, sondern als zentraler Akteur in ihrem Arbeitsfeld relevant.

Ganz ähnlich lässt sich Frau Gustavs Position im Verhältnis zwischen Adressatinnen und Arbeitgebern bestimmen. Sie formuliert ihre vermittelnde Rolle zwischen beiden Seiten:

„Ich erlebe eigentlich in den seltensten Fällen, dass die Verhandlungen mit den Praktikumsbetrieben oder auch mit den Arbeitsplätzen schwierig sind oder unangenehm, eigentlich nicht. Also dieses Sprichwort da, wie man in den Wald hinein ruft, das find ich immer wieder so bestätigt. Wenn man was Vermittelndes hat, ohne dass man jetzt sagt: Ich bin völlig damit einverstanden, dass Sie den zu Sklavenlöhnen beschäftigen. So weit muss man ja nicht gehen. Aber auch einfach anzuerkennen, dass die Praktikumsbetriebe ja auch ihren Einsatz geben und nicht einfach jemanden nur ausbeuten. (...) Dass die ihre Sachen im Kopf haben, ich hab sie ja auch. Und ich find das auch erstmal legitim zu sagen: Das und das möchte ich dann auch von dem Bewerber und wie kommen wir dann zusammen?“ (§283)

Dennoch treten gelegentlich Schwierigkeiten auf, wie die Vermittlerin im Weiteren fortfährt:

„Ja, das find ich irgendwie klasse. Also das ist auch dieses Reizvolle an dieser Vermittlungsgeschichte, dass ich mit so viel unterschiedlichen Bereichen zu tun habe. Manchmal passen nur leider unsere Frauen nicht dazu.“ (§283)

Wenn etwa wegen sozialer Probleme das Arbeitsverhältnis keinen Bestand hat oder wenn die Bewerberin doch nicht so gut Deutsch kann, wie das Anschreiben suggerierte, kann es vorkommen, dass die Betriebe mit Verärgerung reagieren:

„Und ich dann denke: Oh scheiße, jetzt brauch ich mich da gar nicht mehr zu melden bei dem Praktikumsbetrieb, die haben jetzt endgültig die Schnauze voll von uns.“ (§283)

Solche unangenehmen Zusammentreffen sind für Frau Gustav allerdings kein Anlass, von den Adressatinnen abzurücken, ihre Bemühungen für sie zu drosseln oder sich nur noch auf die weniger riskanten Fälle zu konzentrieren. Sie äußert Verständnis für den

Ärger, bleibt aber dem Motto „Möglich machen, was möglich ist“ treu: „Klar, aber ich kann es ja nicht ändern.“ (§283) Sie sieht sich weiterhin in erster Linie den Adressatinnen und ihren Chancen verpflichtet:

„Nein, ich mach das so, weil ich denke, es erhöht zumindest die Chance, dass sie zu nem Vorstellungsgespräch eingeladen werden. Und dann sieht man weiter. Wenn die dann darüber sauer sind und sie halten das für absolut erforderlich, dass sie sich genauso ausdrücken können in der Küche, wie 's da in dem Bewerbungsschreiben steht, gut, das hab ich dann nicht mehr in der Hand.“ (§323)

Frau Gustav bleibt im Konfliktfall letztlich loyal den Adressatinnen verbunden, während Arbeitsagentur und Arbeitgeber zwar als wichtige Akteure und Verhandlungspartner auftreten, aber nicht den Status von Auftraggebern einnehmen.

7.3.2. Die Vermittlerin Frau Heinrich

„Also ich würde sagen: Begleiter und Verkäufer.“

„Das geht hier wirklich um Menschen, die sind wie angeschlagenes Porzellan. Und die muss man irgendwie vertickern. Und wir haben eh schon zu viel Porzellan in den Regalen. Ja, und das tut mir dann auch wieder leid.“

Aufgabenspektrum und Erfolgsverständnis

Die Vermittlerin Frau Heinrich arbeitet im additiven Modell, d.h. sie unterstützt ausgewählte Adressat/innen bei der Arbeitssuche. Mit wem eine Kooperation zustande kommt, filtert sich in einem zweistufigen Prozess heraus. Auf der ersten Stufe entscheidet Frau Heinrich in einem Vorgespräch mit den jeweils zuständigen Kolleg/innen aus Sozialpädagogik, Anleitung und Projektleitung, wer überhaupt einen Beratungstermin bei ihr bekommt:

„Und dann gehen wir die der Reihe nach durch, dass ich dann halt frage: Jemand ist neu da, hat der 'n Beruf oder hat der längere Berufserfahrung in dem und dem Bereich und was sie sonst darüber sagen können. Ob sie vielleicht wissen, ob er 'n Führerschein hat oder wie der sich so im Projekt macht. Und dann mach ich mir so 'n paar Notizen, was weiß ich: Nen Pfeil nach oben oder n Doppel Plus, wenn ich denke, das ist jetzt besonders interessant. Oder wenn ich so das Gefühl hab, da geht gar nix, weil die sprechen einfach kein Deutsch, dann, ja, dann geht eben nichts. Und solchen Leuten möchte ich dann auch nicht Hoffnung machen. (... ..) Und dann machen wir einfach gar keine Termine erst.“ (§152)

Mit denen, die einen Termin erhalten, geht Frau Heinrich im Erstgespräch anhand eines Bogens verschiedene Belange wie Arbeitserfahrungen und -wünsche, gesundheitliche, zeitliche oder familiäre Einschränkungen durch und trifft im Anschluss mit ihrem Ge-

genüber eine mündliche Vereinbarung zum weiteren arbeitsteiligen Vorgehen. Ob aus dieser Absprache tatsächlich ein Arbeitsbündnis entsteht, entscheidet sich auf dieser zweiten Stufe allerdings am weiteren Engagement und Interesse der Adressat/innen. Frau Heinrich schätzt den Prozentsatz derjenigen, die sich ein zweites Mal mit einer Rückmeldung oder einem Anliegen bei ihr melden, auf 20 Prozent: „Und das sind dann eigentlich auch die, auf die ich mich dann irgendwann konzentriere.“ (§87)

Während die Vermittlerin bei den übrigen 80 Prozent ihre Aktivitäten auf die Weiterleitung von Stellenangeboten beschränkt, fällt ansonsten ihre Unterstützungsleistung je nach individuellen Voraussetzungen und gewünschter Branche unterschiedlich aus. Wegen des zurückgehenden Stellenangebotes haben zudem Aufbau und Pflege von Arbeitgeberkontakten neben der Betreuung der Adressat/innen in ihrem Arbeitsspektrum zunehmend an Bedeutung gewonnen.

Frau Heinrich ist für die Marktintegration der Adressat/innen zuständig, während soziale Betreuung und fachliche Anleitung Aufgabe der Kolleg/innen in den jeweiligen Projekten sind. Die Vermittlerin hält den kontinuierlichen Austausch mit Sozialpädagogik und Anleitung jedoch für grundlegend, um die Mitarbeiter/innen ausreichend einschätzen zu können. Gleich auf die Eingangsfrage nach ihrer Aufgabe hebt sie diesen Aspekt hervor:

„Also meine Aufgabe ist, mit unsern Mitarbeitern, also - ganz wichtig ist bei dieser Aufgabe, dass ich engen Kontakt zu den betreuenden Sozialpädagogen halte, zu den entsprechenden Projekten, die ich betreue. Zu den Anleitern, die mit den Mitarbeitern, die zu mir kommen, im tagtäglichen Kontakt sind, um ein möglichst gutes, umfassendes Bild von diesen Mitarbeitern, von ihren Fähigkeiten, ihren Arbeitstugenden und so weiter und so fort zu erhalten. Weil das eine ist eben das, was im Lebenslauf steht und was die Zeugnisse hergeben, das andere sind die Träume der Mitarbeiter, was sie gerne machen wollen, was sie schon an Vorerfahrungen mitgebracht haben, aber eben auch, wie kommen sie im Team klar. (...) Und darum ist das eben besonders wichtig, damit ich mich nicht vergaloppiere, dass ich mir da erst mal 'n genaues Bild mache.“ (§63)

Frau Heinrich sorgt daher für regelmäßige Rücksprachen mit den Kolleg/innen in den Projekten, in deren Verantwortung neben sozialen Unterstützungsleistungen zudem auch die Organisation von Qualifizierungen und die Zusammenstellung der Bewerbungsunterlagen liegt.

Frau Heinrich erwirtschaftet einen Teil ihres Gehalts erfolgsabhängig durch Prämienzahlungen auf Vermittlungsgutscheine. In dem Provisionsmodell sieht sie insofern einen Anreiz, als sie sich über einen Vermittlungserfolg noch mehr freuen könne, wenn er sich auch finanziell auszahlt (vgl. Postskript). Sofern sie ihr minimales Einkommensziel

erreicht hat, freut sie sich allerdings auch „tierisch“ (§189) über Vermittlungen, an denen sie nichts verdient, z.B. weil kein Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein bestand:

„Also ich freu mich immer, wenn jemand in Arbeit geht, ganz ehrlich. Also das ist mir wichtiger, solange ich irgendwie mit meinem Geld über die Runden komme, freu ich mich für jeden, der irgendwie ´n Job gekriegt hat.“ (§183)

Darüber hinaus formuliert die Vermittlerin einen eher prozessorientierten Erfolgsbegriff. Auf die Frage nach Erfolgen in ihrer Arbeit antwortet sie mit einem Beispiel, in dem es einem Mitarbeiter in kleinen Schritten gelingt, sich wieder selbständiger und motivierter mit dem Arbeitsmarkt auseinanderzusetzen, ohne dass ein schneller Vermittlungserfolg zu erwarten wäre. Für Frau Heinrich zählt hier jedoch,

„dass ich das Gefühl hatte: Ich hab das so ´n bisschen angestoßen, dass so jemand wieder handlungsfähig geworden ist. Eben auch dann hoffentlich irgendwann unabhängig von mir.“ (§234)

In Hinblick auf die erfolgsabhängige Vergütung merkt sie an späterer Stelle kritisch an, dass sie die Stärkung der Adressat/innen in ihren Handlungsmöglichkeiten für einen ganz wesentlichen Teil ihrer Arbeit hält, der unter dem Prämiensystem jedoch nicht honoriert und daher nicht entsprechend seiner Bedeutung wahrgenommen und wertgeschätzt werde (vgl. Postskript). Diese Einschätzung oder Beobachtung spiegelt sich auch insofern im Verlauf des Interviews wider, als nicht unmittelbar vermittlungsorientierte Aspekte der Arbeit erst im zweiten Teil des Interviews und danach allmählich zur Sprache kommen.

Adressatenbild: Was sind das für Leute, mit denen Frau Heinrich arbeitet?

Frau Heinrich kommt in ihrer Arbeit mit einer großen Bandbreite von Adressat/innen in Kontakt: Männer und Frauen unterschiedlicher Berufsgruppen, von Ungelernten bis Akademiker/innen, überwiegend im mittleren Alter um die 40, die teils erst seit kurzem, teils bereits mehrere Jahre arbeitslos sind. Während manche sich völlig eigenständig selbst vermitteln und „das mehr oder weniger ne Formsache [ist], das dann abzuwickeln“ (§61), haben andere einen hohen Unterstützungsbedarf auch bei elementaren Anforderungen wie z.B. dem Einholen telefonischer Auskünfte.

Von vornherein ausgeschlossen sind allerdings solche Mitarbeiter/innen, denen die Vermittlerin überhaupt keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt einräumt, z.B. wegen fehlender Deutschkenntnisse oder gravierender gesundheitlicher Probleme:

„Weil das setzt mich unter Druck, wenn jemand total gerne arbeiten möchte und einfach nicht kann, weil er Asthma hat oder weil er verdammt noch mal Deutsch nicht versteht und schon so alt ist, dass er's auch nicht mehr lernen kann. Da fühl ich mich unter Druck, ich muss den Leuten irgendwas jetz, ich muss denen irgendwie helfen. Und die haben hohe Erwartungen und werden einmal mehr enttäuscht, und das möchte ich nicht.“ (§152)

Mit der Mehrzahl der Adressat/innen kommt im Anschluss an das Erstgespräch keine weitere Kooperation zustande. Den anfänglichen Anspruch, auf die weitergeleiteten Stellenangebote immer genaue Rückmeldungen zu erhalten, hat Frau Heinrich inzwischen „aufgegeben, weil so viel Verbindlichkeit ist bei unseren Mitarbeitern nicht möglich. Das ist einfach nicht drin.“ (§83) Abgesehen von generellem Desinteresse bewegt sich das Spektrum möglicher Schwierigkeiten, die eine aussichtsreiche Zusammenarbeit blockieren, gleichsam zwischen den Polen ‚Gern wollen, aber nicht können‘ und ‚Vieles können, aber nicht wollen‘:

„Und dann krieg ich einfach so die Rückmeldung: Ja, die meisten gucken da [auf die Stellenangebote] eh nicht drauf. Und dann sind da halt so ´n paar Leute, die sind super engagiert und entweder sind die halt so, dass die einfach nicht so ´n nettes Wesen haben, obwohl ich es ihnen von Herzen gönnen würde, oder die können nicht. Und das ist dann schon traurig, also das tut mir dann immer im Herzen weh, wenn jemand so motiviert ist und dem aber wirklich solche Steine im Weg liegen, dass das nicht klappt. Und meine schlechtesten Erfahrungen hab ich eigentlich mit hoch qualifizierten Akademikern oder solche Leute, die irgendwie alles können. Und die sind sich für die meisten Sachen zu schade.“ (§95)

Frau Heinrich richtet ihre Aufmerksamkeit auf diejenigen schätzungsweise 20 Prozent, die ihre Hilfe- oder Dienstleistungen aktiv nachfragen und zudem bereit sind, sich an den eingeschränkten Gegebenheiten des Stellenmarktes zu orientieren:

„Und das kristallisiert sich dann aber auch eben immer mehr so in diesen Projektgesprächen, wo dann ich immer gerne möchte, dass die Anleiter, die Projektleitung, Sozialpädagogen und ich dabei sind. Also dass wir da eigentlich, doch irgendwie immer weiter sich das rauskristallisiert: Das sind die zuverlässigen Mitarbeiter, die haben ´ne realistische Einschätzung von ihren Möglichkeiten auf m Arbeitsmarkt und die sind motiviert. Und dass man sich einfach, um effektiv zu sein, auf die dann konzentriert.“ (§89)

Wegen der Prämienstruktur ist sie dabei vor allem an der Förderung derjenigen Mitarbeiter/innen interessiert, die Anspruch auf einen Vermittlungsgutschein haben und die meist auch näher am Arbeitsmarkt sind als Adressat/innen, die aus dem Sozialhilfebezug kommen und daher keinen Gutschein erhalten. Zum Teil betreut sie Mitarbeiter/innen weiter, wenn sie schon nicht mehr beim Träger beschäftigt sind:

„Ja, wie der Herr, der hier vorhin reinkam. Der is schon lange nicht mehr bei uns. Der bringt halt seinen Vermittlungsgutschein regelmäßig. Und wenn ich das Gefühl hab, die Mitarbeiter, die sind halbwegs zuverlässig, und ich denk mir, vielleicht kriegen die irgendwann ´ne Stelle, und das ist nicht so in einem völlig absurden Verhältnis, was ich zu leisten hab und der Wahrscheinlichkeit, dass sie ´ne Stelle kriegen, dann kommen die zu mir.“ (§238)

Insgesamt ist Frau Heinrich bestrebt, sich in ihrer Arbeit auf diejenigen Adressat/innen zu konzentrieren, deren Wollen und Können Aussichten auf eine erfolgreiche Vermittlung zulassen.

Bezug auf Adressat/innen: Wie setzt sich Frau Heinrich zu ihnen ins Verhältnis?

Frau Heinrich nimmt emotional Anteil an der Situation der Adressat/innen und sieht den Träger insgesamt in der Pflicht, die Adressat/innen in der Entwicklung von Perspektiven zu unterstützen, auch über die Arbeitsvermittlung hinaus:

„Und das ist auch das, was ich den Sozialpädagogen schon seit Ewigkeiten ans Herz gelegt habe, dass ich finde, unsere Mitarbeiter, das gehört zu der Verpflichtung unseres Beschäftigungsträgers, für die Mitarbeiter, die danach eben nicht in Arbeit gehen, und das ist ja der überwiegende Teil, dass es irgendwie weiter gehen muss, dass sie irgendwo 'ne Anlaufstelle haben. Und viele sind nicht in der Lage, das selber hinzukriegen.“ (§240)

Im eigenen Arbeitsbereich versucht sie, ihr Einkommensinteresse mit der moralischen Verpflichtung gegenüber den Adressat/innen in Einklang zu bringen, indem sie z.B. Zugeständnisse an die Förderung von Mitarbeiter/innen ohne Vermittlungsgutschein macht:

„Also das eine ist halt der finanzielle Druck: Ist am Ende das Geld für mich in der Tasche? Und das andere ist der moralische Druck. Und ich würde natürlich gerne das gleichermaßen über alle ausschütten, aber so. Ich denk mir, glaube ich, dass die Projekte inzwischen eigentlich auch ganz zufrieden sind, dass die merken so, was ich tun kann, das kann ich tun.“ (§189)

Frau Heinrich versteht sich gegenüber den Adressat/innen als Begleiterin. Zentral für ihr Konzept von Begleitung ist es, in keiner Weise Druck auszuüben und die Entscheidung darüber, in welcher Weise die Mitarbeiter/innen ihr Angebot nutzen möchten und wie sie sich am Arbeitsmarkt orientieren wollen, ganz bei den Mitarbeiter/innen zu lassen. Diese entschließen sich aus eigenen Stücken zu dem Weg, auf dem sie ihnen Geleit gibt:

„Also ich hab so das Gefühl, ich muss denen das nicht so schmackhaft machen, weil die kennen mich, die haben Vertrauen zu mir. Und ich begleite sie ja so auf ihrem Weg immer ne Stufe runter. Es ist ja meist ne Stufe runter, da oben ist mein Traum, vielleicht hab ich da gestanden, und ich muss 'n paar Stufen jetzt runter gehen. Für manche ist das sicherlich auch, dass es für sie besser wird irgendwie, aber das ist eher selten. Und ja. Aber da begleit ich sie schon, da hab ich nicht so das Gefühl, ich muss sie da jetzt hintragen, wie's ist, sondern sie sind von alleine gegangen. Ich bin nur dane-, ich bin nur dabei gewesen.“ (§267)

Frau Heinrich sieht es ausdrücklich nicht als ihre Aufgabe, mit den Adressat/innen in Auseinandersetzung über angemessene Haltungen oder Vorstellungen zu gehen oder sie von etwas zu überzeugen, was sie nicht selbst im Sinn haben. Gerade den Verzicht auf

Einmischung empfindet sie als eine wichtige Voraussetzung für den Kontakt mit den Adressat/innen. Sie hat „das Gefühl, wenn ich die Leute so bei diesem Prozess zu stark konfrontieren würde, dass sie sich dann von mir zurückziehen würden“ (§106).

Die Vermittlerin setzt darauf, dass die Mitarbeiter/innen durch eigene Erfahrungen dazu kommen, sich mit dem Möglichen zu arrangieren, während diejenigen, die sich nicht auf die Realitäten des Arbeitsmarktes einlassen und gleichsam „immer noch so n paar Zentimeter über m Boden schweben“ (§98), für sie „nicht so richtig erreichbar“ (§98) bleiben:

„Also ich merke, die Menschen, die hierher kommen, die ich über ´n längeren Zeitraum begleitet habe, die erden sich eigentlich irgendwann von alleine. Und die, die nicht geerdet sind, die kommen sowieso kein zweites Mal wieder.“ (§104)

In der Frage der Einschätzung, wer „geerdet“ ist und daher vielleicht auch auf dem Arbeitsmarkt einen Fuß auf den Boden bekommen kann, bezieht sie sich stark auf den eigenen Umgang mit Arbeit und darauf, wo sie selbst im Abwägen von Preis und Leistung die Grenzen ziehen würde:

„Aber, ja, ich vergleich das einfach nur manchmal so mit dem, was ich machen würde oder wie ich mich einschätze, was ich bereit wäre und was ich dafür haben wollte.“ (§98)

Der Bezug auf die eigenen Erfahrungen und Ansprüche ist ihr gleichfalls wichtig, um sich der Ergebnisse ihrer Arbeit zu vergewissern. Diese können selbst bei erfolgreich vermittelten Mitarbeiter/innen für sie „traurig“ sein, „weil glücklich sind fast alle nicht“ (§252). Denn auch mit Arbeitsplatz bleiben viele in finanziellen oder sozialen Nöten:

„Ja, ich muss halt immer so die Grenze ziehen. Mir dann auch wieder klar machen, was bin ich bereit zu investieren, was hab ich in der Vergangenheit investiert um welchen Preis, was krieg ich dafür und was wäre ich bereit zu machen. Um das so zu relativieren. Weil sonst, also mich zieht so was ziemlich runter.“ (§258)

In der Stellungnahme zur Kurzformel „teacher, preacher, friend and cop“ konstatiert die Vermittlerin, dass in ihrem Selbstverständnis als Begleiterin die Figuren von Freund, Polizist und Prediger keine Bedeutung haben. Mit dem Bild des Lehrers kann sie insofern etwas anfangen, als ihre Tätigkeit auch die Weitergabe von Wissen beinhaltet, während sie mit dem Begriff des preacher die seelsorgerischen Anteile ihrer Arbeit verbindet. Auch hier kommt wiederum der Bezug auf eine gemeinsame Erfahrungswelt mit den Adressat/innen zum Tragen:

„Ja, indem ich das halt mit unsern Mitarbeitern so ´n bisschen aushalte, so die .. Phasen der Depression. Also, das is halt, na ja, ich hab eben selber, ich hab mich auch immer wieder beworben und weiß, wie einen das runter zieht, dass man nicht gewollt wird. Dass man

möchte und irgendwie nicht kann. Und, ja, dass ich das eben weiß und dass ich ihnen zuhöre und dass ich verstehe und dass ich da bin.“ (§283)

Formen der Zusammenarbeit

Im Erstgespräch mit den Adressat/innen versucht Frau Heinrich anhand des Fragebogens Wünsche und Einschränkungen bei der Arbeitssuche zu klären und diesbezügliche Vorstellungen und den Unterstützungsbedarf „möglichst genau auf den Punkt“ (§63) zu bringen:

„Und so bei Berufswünschen, da mach ich dann so ´ne Kategorie von eins bis drei. Und dann auch immer so in rot: Was kann, was wollen Sie überhaupt nicht? Oder in Ihren Wunschberufen, gibt’s da irgendwas, was Sie überhaupt nicht wollen? Sonst hab ich vielleicht ´ne ganz falsche Vorstellung und galoppier da irgendwas hinter ran, was gar nicht so ist. Oder wie viel Wegezeit würden Sie denn nun in Kauf nehmen? Oder kommt Schichtarbeit für Sie in Frage oder eben nicht? Jemand sagt: Ich will in den Verkauf. Dann sag’ ich: Okay, du weißt ja aber, das ist Schichtarbeit. Wie ist ´n das mit Wochenende arbeiten? Nee, Wochenende arbeiten nicht. Ja, aber, mal ´n Samstag, du weißt ja, du willst ja in den Handel? Ja, ja, das ist okay. So dass man einfach auch so die Realität denn noch mal abcheckt.“ (§79)

Im Weiteren vereinbart sie mündlich mit den Mitarbeiter/innen im Einzelnen, „was sie zu tun haben, was ich zu tun habe“ (§83). Die Planung notiert sie schriftlich für ihre Unterlagen und geht damit in Rücksprache mit den Sozialpädagogen/innen, die die Adressat/innen nötigenfalls bei der Aufarbeitung der Bewerbungsunterlagen, der Organisation von Qualifizierungen und der Mobilisierung sozialer Ressourcen unterstützen sollen. Zugleich dient ihr der Austausch ganz wesentlich dazu, ihren Eindruck von den Mitarbeiter/innen abzugleichen und zu prüfen, ob die eingeschlagene Vermittlungsrichtung Chancen auf Realisierung hat:

„Also mir geht es immer sehr wichtig darum, wie ist das Umfeld, also wie ist die Einschätzung, die jetzt dieser Mitarbeiter, der hier vor mir sitzt: Ich möchte gerne das. Wie realistisch ist das? Können wir da irgendwie auf einen Punkt kommen. Also angenommen, ´ne Mutter wäre hier, dann würde ich vielleicht fragen, wenn mir irgendwas nicht klar ist: Hast du das Gefühl, dass ist wirklich so, dass das alles abgedeckt ist? Kann die wirklich in Schichtarbeit? Also das ist jetzt nur ´n Beispiel, um das einfach noch mal klar zu machen. Oder möchte sie das einfach nur gerne? Oder ist das überhaupt nicht möglich oder hast du das Gefühl, da sind irgendwo Ressourcen? Weil sonst hat sie einfach schlechte Karten, wenn sie sagt, sie kann nur von 8 bis 16 Uhr. Siehst du da noch irgendwelche Möglichkeiten? Könnt ihr da noch mal gucken, wie ist es mit Tagespflegebörse, zusätzliche Betreuungsstunden oder ´ne Freundin, die das als Tagesmutter macht.“ (§73)

Um sich nicht zu ‚verrennen‘ und Fehleinschätzungen schnell zu korrigieren, legt Frau Heinrich viel Wert darauf, ihr Bild von den Mitarbeiter/innen im Fortgang der Arbeit immer wieder zu hinterfragen: „Also immer wieder evaluieren und anders gucken.“ (§140)

Ihre Unterstützungsleistungen konzentrieren sich ganz auf die Nahtstelle zwischen Adressat/innen und Arbeitsmarkt. Wenn Mitarbeiter/innen oder Frau Heinrich an einem weitergehenden Engagement nicht interessiert sind, beschränken sie sich darauf, „pauschal“ (§95) Stellenangebote oder „Alibi-Stellenangebote“ (§242) weiterzuleiten. Da die Zusammenstellung der Bewerbungsunterlagen Aufgabe der Sozialpädagog/innen ist, hat die Vermittlerin viel Spielraum, sich auch ihrerseits aus der Kooperation mit den Adressat/innen weitgehend zurückzuziehen und die persönlichen Betreuungsleistungen zu minimieren, wenn ihr die Erfolgchancen sehr gering erscheinen. Ansonsten fällt die Unterstützung der Einzelnen „natürlich“ (§158) individuell unterschiedlich aus, je nachdem, wie die persönlichen Voraussetzungen sind, wie selbständig und „wie differenziert jemand jetzt ist“ (§156), in welcher Branche gesucht wird und mit welchen Anliegen die Mitarbeiter/innen selbst kommen:

„Hast du nicht und kannst du nicht und ich würde gerne mal. Solche Geschichten, also die einfach das Gefühl haben, dass sie hier was von mir kriegen können. Also kleine oder größere Hilfestellungen: Dass sie vielleicht nicht so gerne telefonieren, ob ich da mal anrufen kann. Oder dass sie doch mal Hilfestellung bei ´ner Bewerbung brauchen. Oder dass sie das Gefühl haben, mit m Praktikum, das wär vielleicht doch ganz angebracht. Oder ´n Firmenchef möchte wissen, was sie für Gehaltsvorstellungen haben, solche Geschichten.“ (§108)

Ein Schwerpunkt ihrer Leistungen liegt darin, für die Adressat/innen gezielt Stellen oder Praktikumsplätze zu akquirieren, Kontakte herzustellen oder persönlich bei Arbeitgebern ein Wort einzulegen. Der zweite Schwerpunkt ist das „Coachen, was den Arbeitsprozess angeht“ (§146). Frau Heinrich versucht die Mitarbeiter/innen durch Beratung und Anleitung zu befähigen, sich auch selbständig am Arbeitsmarkt zu bewegen und eine Art Verkaufskompetenz in eigener Sache zu entwickeln: „Wie vermarkte ich mich, wie trag ich das an einen potentiellen Arbeitgeber ran, dass ich eben interessiert bin an diesem Job. Was hab ich anzubieten.“ (§112) Dazu führt sie u.a. kleinere Telefontrainings mit Einzelnen durch, gibt ihnen Übungsmaterialien zur Selbsteinschätzung mit oder schaltet sich oft in die Gestaltung von Bewerbungsunterlagen und -anschreiben mit ein, denn „ganz ehrlich, ich kann das einfach besser als die meisten Sozialpädagogen“ (§146).

Frau Heinrich steht den Mitarbeiter/innen aber auch zur Seite, wenn es darum geht, Rückschläge zu verarbeiten und von Träumen Abschied zu nehmen. Mit Geduld und Empathie gibt sie ihnen Raum und Sicherheit auch für unangenehme Einsichten und Lernprozesse:

„Ich leide mit ihnen mit, wenn das mal wieder nicht hingehauen hat. Und, ja, ich schmier ihnen das nicht auf ´s Butterbrot, wenn sie letztendlich bei dem nach ´m halben Jahr landen,

was ich ihnen vorm halben Jahr durch die Blume schon gesagt habe. Wenn sie dann irgendwann selber merken: Das ist ja alles nichts und wahrscheinlich ist da mein richtiger Platz. Dann freu' ich mich, dass sie das gesehen haben, wo ihre wirklichen Chancen liegen, und das jetzt mittlerweile auch so akzeptieren. (...) Das merken sie einfach und dann kommt jemand auch an und sagt zum Schluss: Du, [S], ich druck mir jetzt irgendwas aus, ich geh auch zur Zeitarbeitsfirma, es hat ja alles keinen Sinn.“ (§150)

Normativer Hintergrund

Frau Heinrich findet die Umstände ihrer Arbeit oft traurig. Nicht nur die Mitarbeiter/innen, die sich sehr engagiert, aber vergeblich und manchmal völlig chancenlos um einen Arbeitsplatz bemühen, haben ihr Mitgefühl. Selbst die Erfolge erscheinen ihr gelegentlich schwer erträglich, wenn sie erfährt, dass auch diejenigen, die sie vermitteln konnte, in ihrer Arbeit meist nicht glücklich sind und nach wie vor mit finanziellen und persönlichen Problemen kämpfen. Für die Zukunft erwartet sie, dass sich die Belastungen für die Adressat/innen und für sie noch verschärfen könnten:

„Ja, dass es also für mich noch schwieriger wird, das auszuhalten, dass die Löhne noch weiter gedrückt werden, dass ich die Menschen noch mehr auf dem Weg nach unten begleiten werde. Ja, und dass ich das eigentlich ziemlich deprimierend finde.“ (§291)

Die Realitäten, die sie einerseits bedrücken, entziehen sich andererseits ihrer direkten Einflussnahme: „Und, ja, aber so ist der Scheiß-Arbeitsmarkt.“ (§256) Um darin bestehen zu können, hält Frau Heinrich die Veränderung der Haltung zur Arbeit für ein Schlüsselement. So sind in ihren Augen herkömmliche Ansprüche an Arbeit, die sich auf Würde und Status richten, obsolet und werden den Menschen, die ihnen weiterhin verhaftet bleiben, zu einer zusätzlichen Last. Umgekehrt bedeutet es eine Erleichterung, „wenn wir uns da mal von frei machen, was irgendwie unsere Würde ist“ (§291), und stattdessen in erster Linie daran orientieren, dass Arbeit die Existenz sichern muss:

„Zukünftig glaub ich, dass es bei der Arbeit einfach darum gehen wird, dass man leben kann, also dass man irgendwie überleben kann. Und dass sich viele Menschen noch so mit, nicht mit Ansprüchen, aber so mit Ansprüchen an sich selbst, also zum Beispiel: Ich bin Sozialpädagogin und ich darf nicht anders als als Sozialpädagogin arbeiten, weil wofür hab ich denn sonst gelernt, was soll meine Familie denn denken, irgendwie so. Dass es auch so um Würde geht und dass das gesellschaftlich noch so aufgedrückt ist, eben so dies: Ne, ich bin schließlich was und ich will mich ja nicht verschlechtern.“ (§291)

Frau Heinrich bezieht sich dabei stark auf ihre eigene Arbeitsbiographie, in der sie viele Zugeständnisse gemacht hat und immer noch viel auf sich nimmt, um berufstätig sein zu können. Die Ansprüche, die manche Mitarbeiter/innen stellen, kann sie dagegen nicht nachvollziehen:

„Von vielen Mitarbeitern find' ich das bewundernswert, für wie wenig Geld sie sich für 'ne Arbeit verkaufen. Und bei manchen find ich's einfach unverständlich, was die für hohe Er-

wartungen an die Arbeitswelt haben und wie wenig sie bereit sind, selber dafür zu investieren.“ (§98)

Für die Vermittlerin steht fest, „dass man heute einfach sich anbieten muss und zu bestimmten Dingen bereit sein muss, um marktfähig zu sein“ (§112). Wer keine Bereitschaft zeigt, sich zu bewegen, hat schlechte Karten: „Also wer sich da nicht drauf einlässt und noch so wie vor 20 Jahren sich hinstellt, der hat schon verloren.“ (§112) Dennoch sieht sie sich nicht in der Pflicht, an dieser Stelle zu insistieren, sondern setzt vielmehr auf das Prinzip Eigenverantwortung:

„Mir ist es einfach wichtig, ich will arbeiten, ich brauch die Berufserfahrung, dafür nehm ich einiges in Kauf. Aber du musst es nicht machen, du trägst deine eigene Entscheidung. Ich führ mein Leben, du führst deins.“ (§100)

Den Mitarbeiter/innen, die sich den Realitäten nicht stellen, ist insofern im doppelten Wortsinn nicht zu helfen, als kein Arbeitsbündnis zustande kommt und Frau Heinrich für eine solche Haltung auch kein Verständnis hat:

„Da ist dann meine Handhabung, meine Geduld einfach am Ende. Also da zieh' ich mich dann zurück, da mach ich hier niemandem Stress, aber da würde ich mich nicht rein investieren.“ (§98)

Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen: Wie positioniert sich Frau Heinrich?

Frau Heinrich bezieht sich im ganzen Interview zweimal auf die Arbeitsagentur, an beiden Stellen, um ihre Form der Begleitung als eine Art Gegenkonzept zur Praxis der Behörde zu erläutern: „Ich versteh mich als Begleiterin. Also ich, das ist eben ganz klar, ich bin nicht vom Arbeitsamt, ich sanktioniere niemanden.“ (§98) Ansonsten spielt die Arbeitsagentur in ihren Ausführungen keinerlei Rolle.

Ganz anders dagegen die Seite der Arbeitgeber und die Frage, „was will eigentlich derjenige, der einstellt, weil der ist für mich einfach König“ (§63). Dabei hat die Vermittlerin schon im Blick, dass „die Leute nicht verheizt werden“ (§114), z.B. durch Forderungen nach unverhältnismäßig langen Praktikumszeiten. Der „Kontakt mit dem Arbeitsmarkt“ (§164) bzw. „der Prozess, sich eben mit dem Arbeitsmarkt auseinanderzusetzen“ (§174), ist für sie jedoch die entscheidende Voraussetzung zum Erfolg:

„Also ich sag immer, man muss so die Psyche des Unternehmens verstehen. Was wünscht sich das Unternehmen eigentlich. Um dann zu gucken, passt überhaupt dieser interessierte Teilnehmer im entferntesten in dieses Profil rein.“ (§148)

Nachdem Frau Heinrich am Anfang ihrer Tätigkeit auf Stellenanzeigen vor allem reagiert hat, ist sie aus Mangel an Stellenausschreibungen inzwischen dazu übergegangen, den Arbeitsmarkt aktiv zu bearbeiten. Einen wachsenden Teil ihrer Arbeitszeit verwenden

det sie daher auf Marketingstrategien und die Pflege von Firmenkontakten. Die Vermittlung zum Markt begreift sie im Kern als Verkaufstätigkeit:

„Ich hab versucht, mir über dieses Bild, dieses Arbeitsbild ‚Personalvermittler‘ alles mögliche rauszuholen, aber da gibt’s eigentlich so gut wie gar nichts. Und ich hab irgendwie immer gedacht, es geht im Grunde genommen ja da drum zu verkaufen.“ (§122)

Das Verkaufen ist neben dem Begleiten für sie dasjenige, was sie als Vermittlerin ausmacht: „Also ich würde sagen, Begleiter und Verkäufer.“ (§289) Dabei ist die Begleiterin die den Adressat/innen, die Verkäuferin die dem Arbeitsmarkt und den Arbeitgebern zugewandte Seite. Auffällig ist, dass mit beiden Seiten sehr unterschiedliche, geradezu gegensätzliche Prinzipien und Dynamiken verbunden sind.

So ist es Frau Heinrich im Umgang mit den Adressat/innen wichtig, „authentisch“ (§150) zu sein. Zurücknahme, Aushalten und Annehmen bestimmen ihre Haltung in der Begleitung, in der ein eher gedämpfter Grundton mitschwingt. Vertrauen und Erkennbarkeit machen die Notwendigkeit, etwas verkaufen zu müssen, hier entbehrlich:

„Also ich hab so das Gefühl, ich muss denen das nicht so schmackhaft machen, weil die kennen mich, die haben Vertrauen zu mir. (...) (...) Und deswegen muss ich da nicht so viel verkaufen.“ (§267)

In den Firmenkontakten gilt dagegen, „dass ich da wirklich ne Rolle spiele zum Teil“ (§252). Beim Verkaufen oder „Vertickern“ (§256) zählt das richtige „Know-how“ (§134), um zu erreichen, dass es „authentisch klingt“ (§148), „professionell aus[sieht]“ (§122) oder „die Bereitschaft [zeigt], jemand hat nichts zu verbergen“ (§114). Tendenziell gilt in der Wahl der Mittel, dass der Erfolg einem Recht gibt: „Das kann auch irgend ne andere dumme Frage sein.“ (§114) Die Techniken und Hilfsmittel – „also alles, was ich mir halt so angewöhnt hab, wo ich merke: So geht das“ (§252) – hat sich Frau Heinrich mit „Versuch und Irrtum“ (§122) angeeignet oder auch „zusammengeklaut“ (§156). Beispielhaft für sie ist „so n richtig gewiefter Hund“ (§122), ein Arbeitsvermittler, der den Bluff mit Umsicht einsetzt und

„das so clever macht. Also der sagt dann einfach: Ja, kriegen wir hin. Obwohl er weiß, er hat überhaupt niemanden. Und dann greift er auf seine Netzwerkkontakte zurück und dann kann man im Zweifelsfall sich immer noch den Vermittlungsgutschein teilen. Man hat den Firmenkunden sich warm gehalten, wenn man den Auftrag abdecken kann. Man hat vielleicht nur die Hälfte, aber was zählt, ist ja der Firmenkontakt. Dass die merken, dass man ’n zuverlässiger Firmenpartner ist. Also das ist einfach marktwirtschaftliche Orientierung so.“ (§126)

Beim Verkaufen kann Frau Heinrich „wirklich auf 180 aufdrehen“ (§256) und erreicht Erfolge, „da war ich eigentlich ziemlich stolz drauf“ (§122). Andererseits kostet es sie

aber manchmal auch „echt Überwindung“ und „tierisch viel Kraft“, „dass man irgendwie immer dann sich gut verkaufen muss“ (§252).

Für die Vermittlerin ist zwischen Mitarbeiterbegleitung und Firmenorientierung „die Kunst, da so n bisschen die Waage zu halten“ (§118). Denn es ist „manchmal sehr schwierig, alles unter einen Hut zu bringen“ (§83). Zum Zeitpunkt des Interviews lag der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf der Firmenakquise und auf deren Optimierung. Dabei wechselt sie tendenziell ihre bisherige Blickrichtung aus Sicht der Mitarbeiter/innen und nimmt die Perspektive der Firmen ein, indem sie überlegt, wie es ihr gelingen könnte, deren Nachfrage besser abzudecken:

„ (...) zum Beispiel Büglerin: Es werden immer Büglerinnen gesucht. Ich guck für 'ne Textilreinigerin, das ist schwierig, dann heißt es immer: Ja, aber 'ne Büglerin, haben Sie 'ne Büglerin? So. Wenn ich jetzt 'ne kleine Anzeige in die Zeitung setzen könnte: Qualifizierte Büglerin gesucht in Teilzeit. Und dann irgendwie nach außen gucken könnte, da könnt' ich bestimmt fünf Textilfirmen so innerhalb von zwei Monaten mit bedienen. Aber die Möglichkeiten, die haben wir eben nicht.“ (§212)

Frau Heinrich setzt zur Lösung des Problems auf eine stärkere Vernetzung mit anderen Vermittler/innen und lässt dabei den Trägerzusammenhang und die enge Orientierung an dessen Mitarbeiterstamm gedanklich hinter sich. Ohne Zweifel liegt jedenfalls mehr Pfeffer im Verkaufen als im Begleiten.

7.4. Vermittlungsarbeit als Beratung

Die Vermittlerinnen Frau Martha und Frau Viktor verstehen sich in ihrer Tätigkeit als Beraterinnen. Sie arbeiten unter verschiedenartigen Rahmenbedingungen. Frau Viktor betreut im Rahmen des transformativen Modells ein vorgegebenes Kontingent an Mitarbeiter/innen, an deren Auswahl sie bei den Bewerbungsgesprächen beteiligt ist und mit denen sie gleich nach der Einstellung in Kontakt tritt. Frau Martha arbeitet im additiven Modell und regelt je nach Anfragen und freien Kapazitäten, wie viele Mitarbeiter/innen sie betreut.

Während beide sich in einer Mittlerposition zwischen den Interessen von Adressat/innen und Arbeitgebern sehen, sind ihre Schwerpunkte in der Aufgabengestaltung anders gewichtet. Frau Martha hat den Akzent bislang auf die Akquise und Pflege von Arbeitgeberkontakten gelegt, baut jedoch gerade die Beratung der Mitarbeiter/innen stärker aus. Frau Viktor verbringt umgekehrt mehr Zeit mit den Mitarbeiter/innen, sieht aber in der Akquise für sich noch Verbesserungsmöglichkeiten.

Beide Vermittlerinnen sagen von sich, dass sie konkrete Ergebnisse für ihre Motivation brauchen, und bezeichnen längere Phasen ohne Vermittlungserfolge als „Durststrecken“ bzw. Zeiten, in denen „das Glas halb leer ist“. Während Frau Martha sich zum Zeitpunkt des Interviews in einer solchen schwierigen Etappe befand, da in ihren Zielbranchen kaum Arbeitskräfte nachgefragt wurden, war für Frau Viktor die Situation auf den betreffenden Teilarbeitsmärkten entspannter. Die Beschreibung der konkreten Zusammenarbeit mit den Adressat/innen ist in den Interviews unterschiedlich dicht. Frau Martha berichtet eher kursorisch, Frau Viktor geht mehr ins Detail.

7.4.1. Die Vermittlerin Frau Martha

„Also es geht jetzt hier nicht nach Schema F (...), sondern man muss wirklich individuell gucken. Und das funktioniert dann schon. Also, wie gesagt, meine Rede ist ja, in Ermangelung von Arbeitsplätzen immer noch das Beste draus zu machen für die Leute. Nicht dass ich jetzt, also Beratung heißt ja nicht, dass ich das Rezept hab und ich geb’ jedem jetzt sozusagen ’n Rezept in die Hand und dann ist gut.“

Aufgabenspektrum und Erfolgsverständnis

Die Vermittlerin Frau Martha arbeitet im additiven Modell, d.h. sie unterstützt ausgewählte Adressat/innen bei der Arbeitssuche. Ihre Aufgabe konzentriert sich darauf, Mitarbeiter/innen durch „gezielt[e] Gespräche mit Arbeitgebern“ (§29) bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern, während die Zuständigkeit für soziale Betreuung, fachliche Qualifizierungen und für die Zusammenstellung der Bewerbungsunterlagen bei den Sozialpädagog/innen und Anleitungen in den Projekten liegt.

Frau Martha nennt als Schwerpunkte, die je nach Arbeitsmarktlage mehr oder weniger Gewicht in ihrer Arbeit erhalten, die Stellenakquise und die Hilfe zur Selbsthilfe. Während sie eine Zeit lang ihr Aufgabengebiet ganz von der Firmennachfrage aus strukturieren konnte, befasst sie sich inzwischen aufgrund des Rückgangs an Stellenangeboten zunehmend damit, die Mitarbeiter/innen zu befähigen, selbst initiativ zu werden:

„Die [Arbeitsstelle] hat sich eigentlich von dem Kerngeschäft, was meine eigentliche Aufgabe ist, nämlich Herstellen von Arbeitgeberkontakten, Finden von Arbeitsstellen, im Grunde genommen nie wirklich verändert. Aber es gibt insofern immer wieder mal Veränderungen in der Schwerpunktsetzung. Also wenn ich das jetzt zum Beispiel mal sagen darf, der Arbeitsmarkt ist ja miserabel, und früher konnt’ ich es mir leisten, zum Beispiel 59 Angebote in die [trägereigenen Projekt-] Betriebe zu geben, und dann einfach warten, wer da sich meldet.“

Heute kann ich keine Angebote in die Betriebe geben, also ändert sich mein Schwerpunkt. Das heißt, wenn jetzt gestern zum Beispiel 'ne Frau bei mir gewesen ist, die will im Fitnessbereich, im Sportbereich, im Freizeitbereich und die ist 35 Jahre alt, dann trainier' ich eher dahin zu sagen: Mach's selbst. Weil ich kann gar nicht so viele Nischen finden, wie die einzelnen Leute für sich Nischen finden. (...) Also im Moment ist mein Schwerpunkt wieder mehr Hilfe zur Selbsthilfe als Service zu sagen: Ich biete dir Stellen. Weil die gibt es nicht.“ (§61)

Dafür, wer einen Termin bei Frau Martha erhält, gibt es keine bestimmten Kriterien oder einheitlich festgelegten Abläufe. Die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Projekten läuft unterschiedlich: „Und bisher gibt es da keine Regelung.“ (§142) Zum Teil werden die Mitarbeiter/innen von den Projekten an die Vermittlerin verwiesen, zum Teil fragen sie selbständig wegen eines Termins bei ihr an.

Frau Martha orientiert sich in ihrer Arbeit daran, immer etwa zwölf Personen aktiv zu betreuen, d.h., dass sie für diese Mitarbeiter/innen gezielt Stellen akquiriert. In der Regel vereinbart sie mit ihnen zwei, maximal drei Termine: den ersten, um eine Suchstrategie festzulegen, den zweiten, um diese zu überprüfen, und „höchstens ein drittes Mal, wenn ich feststelle, es funktioniert nicht“ (§399), und wenn deswegen der anfängliche Ansatz noch einmal abgeändert wurde:

„Und für die zwölf akquiriere ich aktiv und denen gebe ich auch Rückmeldung, dass ich sage, das, was wir uns als Suchstrategie ausgesucht haben, funktioniert oder funktioniert nicht. Und entweder ist das Ganze erfolgreich und ich kann dann 'n ändern reinnehmen oder ich geb' ihn auch ab zum Beispiel, wenn's nicht erfolgreich ist. Dass ich sage - oder ich versuch', mit denen 'ne neue Strategie zu erarbeiten.“ (§126)

Darüber hinaus führt die Vermittlerin auf Anfrage Beratungen durch, „wenn's dann irgendwo drückt“ (§332), oder unterstützt die Adressat/innen bei Einzelfragen, z.B. „damit, dass sie einfach hier reinkommen und sagen: ‚Ich bin gerade hier beim Anschreiben, wie würden Sie das schreiben?‘“ (§121).

Frau Martha schildert sich als jemanden, „der zielorientiert ist, der Ergebnisse braucht“ (§107). Ergebnisse sind für sie eng mit Vermittlungserfolgen verbunden, durch die sie die Existenz ihrer Stelle maßgeblich gerechtfertigt sieht. Dabei stellt sie in einer Art persönlicher Refinanzierungsrechnung ihr Gehalt dem fiskalischen Nutzen gegenüber, der aufgrund der Vermittlungen zu veranschlagen ist:

„Also es ist total schön, wenn man jemand in Arbeit vermittelt hat. Und wie gesagt, ich find das auch wichtig. Ganz ehrlich, ich hab früher immer anhand meiner Vermittlung immer auch meine Existenzberechtigung abgeleitet, so dass ich sage, na ja, dein Gehalt haste erarbeitet. Was jetzt sozusagen an Steuern wieder eingeht oder was sozusagen an Transferleistungen gespart wird. Also wenn du das zusammenrechnest, dann hast du dein Gehalt verdient.“ (§467)

Entsprechend empfindet sie, nachdem sie anfangs „relativ viel Erfolg“ (§25) gehabt hat, die Arbeitsmarktkrise und den damit verbundenen Rückgang der Vermittlungszahlen zugleich als eine persönliche Motivationskrise: „Und je weniger ich Erfolgserlebnisse habe in der Vermittlung, umso leerer ist das Glas.“ (§214) Zwar gibt es für die Vermittlerin daneben auch das Kriterium einer „zufriedenstellend[en]“ Zusammenarbeit (§294) und sie kann es in einem gewissen Grad als Erfolg sehen, wenn jemand schließlich die Stellensuche als aussichtslos einstellt und sich stattdessen um eine weitere Ausbildung bemüht:

„Der hat ja noch ´n ganzes Leben vor sich und von daher find´ ich´s an der Stelle einen Erfolg, dass jemand konzentriert sich Gedanken macht, was ist meine Perspektive. Also trotz mangelnder Arbeitsplätze immer noch ´n Weg findet, wie es mit ihm weitergeht.“ (§296)

Dennoch ist deutlich, dass solche Ergebnisse eher ein Beiwerk ihrer eigentlichen Kern-tätigkeit sind und das Ausbleiben von Vermittlungserfolgen für sie in keiner Weise kompensieren können.

Adressatenbild: Was sind das für Leute, mit denen Frau Martha arbeitet?

Von den Mitarbeiter/innen im Träger kommen „eher die Fitten“ (§196) zu der Vermittlerin, jedoch nicht in jedem Fall diejenigen mit den besten Vermittlungsaussichten:

„Das heißt aber nicht unbedingt, dass ich die zwölf Besten habe, sondern einfach zwölf Personen.“ (§126) Vor allem sind es diejenigen, die besonders dringend Arbeit suchen:

„Es kommen eigentlich die zu mir, das war eigentlich auch schon immer so, die am meisten motiviert sind. So, denen am meisten der Schuh drückt, dass sie gerne arbeiten möchten. Das heißt nicht unbedingt, wie soll ich sagen, also auch querbeet durch sämtliche, auch Migranten, Migrantinnen oder Ältere, Jüngere, aber das sind die Leute, denen am meisten der Schuh drückt.“ (§142)

Zwar trifft Frau Martha gelegentlich auch auf Mitarbeiter/innen mit unrealistischen Vorstellungen (§212) oder geringem Engagement (§385), ganz überwiegend geht es aber um Adressat/innen, die trotz Einsatz Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Dabei spielen unterschiedliche Hürden wie etwa Alter, fehlende Berufserfahrung oder eine nicht nachgefragte Qualifikation, manchmal auch psychosoziale Probleme eine Rolle. Mehr als das stellt die Vermittlerin jedoch die generell schlechte Situation am Arbeitsmarkt und den Mangel an existenzsichernden Arbeitsplätzen heraus: „Also dass die Leute sagen: Warum soll ich dahin gehen? Eigentlich ist das vollkommen uninteressant. Ich kann ja nicht davon leben.“ (§156)

Das Problem nicht attraktiver Stellenangebote kennt Frau Martha auf sehr viel höherem Niveau bereits aus der Zeit, als die ABM-Tarife für die Beschäftigten noch relativ günstig waren:

„Also wenn ich da jetzt zum Beispiel Küchenkräfte hatte, dann haben die mir gesagt: Wat? Für diesen Hotel- und Gaststättentarif soll ich arbeiten gehen? Hier bei ABM krieg ich doch mehr! Ich beweg mich gar nicht.“ (§154)

Nach ihrer Einschätzung wiederholt sich diese Situation jetzt auf einem stark abgesenkten Level und zwar „nicht, weil die Leute doof sind, sondern weil es den Niedriglohnssektor gibt“ (§192). Auch hier wägen die Adressat/innen die Optionen gegeneinander ab und entscheiden sich für diejenige, die lohnender ist oder die ihnen überhaupt eine Sicherung des Lebensunterhalts ermöglicht:

„Also jetzt mal ´ne kleine Rechnung: Ich krieg 345 Euro zum Leben durch Hartz und noch mal 345 Euro Miete und kann mir dann 2 Euro dazu verdienen, komme ich auf 300 oder 250. Dann habe ich tausend etwa netto. Suchen Sie sich mal für tausend Euro netto als Ungelernte n Job. Kriegen Sie nicht. Also und dann würd ich doch cool bleiben und würd sagen: Lass doch den Schröder machen, ich richte mich schon wieder drauf ein.“ (§192)

Insgesamt bleibt der Eindruck von Adressat/innen mit unterschiedlichem, aber mehr oder minder durchschnittlichem Hintergrund, die eigenständig – „erwachsene Menschen“ (§69) – sind und sich um Arbeit bemühen, dabei allerdings wie andere Wirtschaftsakteure auch ‚rechnen‘, also interessengeleitet handeln.

Bezug auf Adressat/innen: Wie setzt sich Frau Martha zu ihnen ins Verhältnis?

Frau Martha versteht sich gegenüber den Adressat/innen als Beraterin, die in Fragen der Arbeitsvermittlung „professionell“ (§385) unterstützt. Dies schließt zum einen den Anspruch ein, mit den Einzelnen individuelle Strategien zu entwickeln und zu realisieren:

„Also es geht jetzt hier nicht nach Schema F (...), sondern man muss wirklich individuell gucken. Und das funktioniert dann schon. Also, wie gesagt, meine Rede ist ja, in Ermangelung von Arbeitsplätzen immer noch das Beste draus zu machen für die Leute. Nicht dass ich jetzt, also Beratung heißt ja nicht, dass ich das Rezept hab und ich geb’ jedem jetzt sozusagen n Rezept in die Hand und dann ist gut.“ (§296)

Zum anderen beinhaltet es, den Adressat/innen die Problemlösung nicht aus der Hand zu nehmen, sondern von ihrer aktiven Mitarbeit auszugehen:

„Weil die Zeiten sind einfach nicht so, dass ich den Leuten sozusagen auf m Silbertablett ne Arbeitsstelle - Das ist auch nicht richtig professionell. Das heißt, für mich ist diese Verabredung [dazu, wer was macht] auch ein Zeichen, zieht derjenige mit oder zieht er nicht mit. Wenn einer nicht engagiert ist, dann nimmt der auch den besten Arbeitsplatz nicht.“ (§385)

Die Beratungsleistung, die Frau Martha erbringt, ist stark sachbezogen am Thema Arbeitssuche orientiert und von einer sozialen oder gar psychologischen Beratung klar

abgegrenzt (§§485ff). Zwar ist Arbeitslosigkeit auch „quasi so was wie ne Identitätskri- se“, verbunden mit „Auf und Abs der Leute“, und es kommt vor, dass „wir dies alles sozusagen mit getragen haben und immer mit beiseite gestanden haben“ (§407). In der Kooperation zwischen Vermittlerin und Adressat/innen bleiben die persönlichen Um- gangs- und Verarbeitungsweisen jedoch eher im Hintergrund gegenüber pragmatischen Lösungsansätzen.

Vorrangig geht es vor allem darum, über die zielgerichtete Sondierung, Verabredung und Durchführung von Handlungsschritten konkrete Ergebnisse zu erreichen: „Ich brauch ja nicht weiter auf den Leuten rumzureiten, sondern die brauchen praktisch die Arbeit.“ (§399) Dabei arbeitet Frau Martha „ganz gerne theoriegeleitet“ (§367) und hat sich im Laufe ihrer Tätigkeit mit verschiedenen Konzepten vertraut gemacht, u.a. zur Vermittlung bestimmter Gruppen wie älterer Menschen oder Migrant/innen.

Frau Martha setzt in ihren Beratungen, die sie auch als „Kundenkontakte“ (§69) be- zeichnet, im Prinzip mündige Mitarbeiter/innen voraus, die sich einerseits nicht gegen ihren Willen in etwas „stopfen“ (§69), „pressen“ (§107) oder „zwingen“ (§477) lassen, andererseits aber für die Realisierung ihrer Belange auch selbst mit einstehen müssen. Wo Letzteres fehlt, sieht die Vermittlerin keine Grundlage für die gemeinsame Arbeit und nimmt ihren Einsatz zurück:

„Für jemanden, wo ich merke, dem ist es nicht wirklich ernst, da engagier` ich mich ja natür- lich auch nicht so doll. Dann mach ich das lieber bei den Leuten, denen wirklich ernst wird und die auch zugreifen würden. Die auch sagen würden, ja, ich zieh für dieses Geld los.“ (§393)

In anderen Fällen geht sie eine Kooperation erst gar nicht ein:

„Es gibt auch durchaus Leute, die trotzdem Vorstellungen haben von der Arbeitswelt, wo ich sage: Da kann ich nix für Sie tun.“ (§212)

Eine Stellungnahme zu dem Rollenensemble „teacher, preacher, friend and cop“ wurde in diesem Interview nicht erfragt.

Formen der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit den Adressat/innen ist in dem Interview kaum näher ausge- führt. Es wird deutlich, dass Frau Martha in der Regel zwei Termine mit ihnen verein- bart: „Also einmal, wo wir überhaupt die Fakten aufnehmen, wo der Schuh drückt, was gesucht wird.“ (§399) Dazu orientiert sie sich an einem Fragebogen, den sie, mit gewis- sen Variationen, für alle Mitarbeiter/innen verwendet: „Das ist aber durchaus normal,

dass ich von diesem also hier und da schon mal abweiche.“ (§350) Neben beruflichen Vorstellungen und Erfahrungen fragt die Vermittlerin u.a. relevante soziale Aspekte ab wie z.B. die Sicherung der Kinderbetreuung oder prüft den Bedarf an Qualifizierungen, die zu organisieren dann Aufgabe der Sozialpädagog/innen ist. Mit manchen Mitarbeiter/innen ermittelt sie in einer gesonderten Übung Stärken, Schwächen, Ziele und Hindernisse. Ziel des Termins ist es, gemeinsam eine „Suchstrategie“ (§126) für die Stellenakquise zu erarbeiten und eine Verabredung zum weiteren Vorgehen zu treffen:

„Und das Gespräch endet auch mit ner konkreten Vereinbarung: Du machst das, ich mach das. Und in der Regel geb ich gleich n zweiten Termin zur Überprüfung: Was ist gelaufen, ist es gelaufen?“ (§330)

Im Weiteren konzentriert sich Frau Martha auf die gezielte Stellenrecherche und Kontaktaufnahme mit Arbeitgebern, während der Part der Mitarbeiter/innen z.B. darin bestehen kann, auch ihrerseits nach Angeboten im Internet zu suchen und diese an die Vermittlerin weiterzuleiten, zusammen mit den Sozialpädagog/innen die besprochenen Qualifizierungen in die Wege zu leiten oder auch die Bewerbungsunterlagen zu vervollständigen. Häufig erfolgt die Anbahnung eines Arbeitsverhältnisses über ein Praktikum. Wenn die ausgewählte Strategie keinen Erfolg hat, wird entweder das Vorgehen beim zweiten Termin noch einmal gemeinsam überarbeitet oder die Kooperation endet und Frau Martha nimmt eine neue Person in die Betreuung.

Wegen des Mangels an Stellenangeboten geht die Vermittlerin zudem zunehmend dazu über, die Mitarbeiterinnen weniger durch die Akquise zu unterstützen und stattdessen mehr dazu anzuleiten, selbst für sich aktiv zu suchen:

„Also meine Tendenz geht jetzt eher dahin, mit den Leuten, nicht selber zu akquirieren, sondern den Leuten Hilfe zur Selbsthilfe zu geben. Das heißt, dass sie an die Hand kriegen, wie sie sich am besten verhalten, um einen Job zu kriegen. Nach dem Motto, zwölf Mitarbeiterinnen sehen mehr und finden eher ne Nische, als wenn ich sozusagen, ne. Und man kann im Moment wirklich nicht aus m Vollen schöpfen. Und also von daher .. wirklich geht es eigentlich mehr da drum die Leute zu befähigen, dass sie selber sich auf die Suche begeben. Weil es sind im Moment nur die Nischen, die einstellen. Also die Nischen zu finden, wo man eine Anstellung finden kann.“ (§294)

Wie Frau Martha mit den Einzelnen arbeitet, um sie zu befähigen, geht aus dem Interview nicht hervor.

Normativer Hintergrund

Frau Martha beschreibt sich selbst als ein „bisschen preußisch“ (§437), als jemanden, der gerne ‚richtig anpackt‘ (vgl. §437). In der gegenwärtigen Arbeitsmarktsituation sieht sie die Handlungsmöglichkeiten der Einzelnen jedoch weitgehend blockiert. Trotz guten

Willens aller Beteiligten scheitern die Anstrengungen vieler an dem mangelnden Angebot existenzsichernder Arbeitsplätze:

„Also der Wille und das Bewusstsein ist schon da. Was jetzt tatsächlich nicht mitspielt, sind für mich zwei Faktoren. Erstens der Arbeitsmarkt. Und zweitens mal die Gehälter. Das heißt der Niedriglohn. Also da wir ja einfach Leute haben, die von dem Geld leben müssen. Und versuchen Sie mal im Einzelhandel n Vollzeitjob zu kriegen, wovon Sie leben können. Den kriegen Sie nicht mehr.“ (§152)

Zwar muss die Vermittlerin in ihrer Arbeitspraxis gelegentlich auch die Enttäuschung hinnehmen, dass Adressat/innen sich aus Gründen, die ihr nicht nachvollziehbar sind, gegen einen erreichbaren Arbeitsplatz entscheiden:

„Es gibt auch Erfahrungen, was ich bitter finde, da hat man sich ganz viel Mühe gemacht und dann hat man tatsächlich den Job und der will dann nicht. Es gibt, warum jetzt und wie-so, also das, aber dann, ne. Also da gibt es schon auch eine Enttäuschung. Und du kannst die Menschen da nicht, wie soll ich sagen, also das ist ne freiwillige Sache, ne Arbeit anzunehmen. Da kannst du ja nicht jemanden zwingen: Und du gehst jetzt dahin.“ (§477)

Im Allgemeinen sieht sie in der Arbeitseinstellung der Menschen jedoch kein Problem und kein Thema, das der Diskussion oder Bearbeitung bedürfte. Aus ihrer Sicht steht außer Frage, dass ein Großteil von ihnen sich intensiv bemüht, unter den gegebenen Bedingungen jedoch den Arbeitswunsch nicht so realisieren kann, dass zugleich der Lebensunterhalt gesichert ist: „Sie wollen ja alle, also.“ (§192) Selbst erfolgreiche Vermittlungen gelingen oft nur um den Preis der Verdrängung bereits bestehender Arbeitsverhältnisse:

„Find ich, ist gut gelaufen .. , aber dafür kriegen andere nicht ihre Verlängerung. Und die, die ich vermittelt habe, die mussten besser sein als die gesamte Belegschaft, die zur Zeit da ist.“ (§302)

Solange sich die Voraussetzungen auf dem Arbeitsmarkt nicht ändern und die Konjunktur nicht wieder ‚anspringt‘ (vgl. §518), hat Frau Martha für den Ansatz der Aktivierungspolitik wenig Verständnis:

„Und man muss nicht alle Arbeitslosen bewegen, wenn der Arbeitsmarkt scheiße ist. Wenn ich das mal so sagen darf. Also man muss sie nicht alle durcheinander wirbeln, wenn sowieso keine Arbeitsplätze da sind. Also find ich persönlich.“ (§192)

Insgesamt scheint sie eher befremdet zu sein, dass der politische Umgang mit der Arbeitslosigkeit und die Absenkung der Sozialleistungen nicht mehr Widerstand hervorrufen, so etwa auch bei der Ablösung der ABM-Tarife durch die sehr viel niedrigeren Pauschalen: „Wo ich mich übrigens auch wundere, dass die Leute nicht mehr aufschreien, also dass sie das einfach stillschweigend mitmachen.“ (§154)

Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen: Wie positioniert sich Frau Martha?

Zu der Arbeitsagentur pflegt Frau Martha einen rein administrativen Kontakt, z.B. für die Abrechnung der Vermittlungsgutscheine, „nicht so im Sinne von Personalentwicklung, dass man da irgendwas mit jemandem durchgeht“ (§160). Sie spielt im Interview keine weitere Rolle, abgesehen von der Feststellung, dass Frau Martha frühere Vorgaben des Arbeitsamtes, die ein Pflichtpraktikum erforderten, „nicht ganz so gelungen [fand], weil es das wirklich so'n bisschen wieder beliebig gemacht hatte“ (§75).

Der Umgang mit Arbeitgebern hat dagegen in der Aufgabenwahrnehmung der Vermittlerin ein großes Gewicht:

„Vermittlung ist ein zum Teil sehr kleinteiliges Geschäft. Also es macht ja schon zum Beispiel Mühe, die Leute an der Strippe zu haben. (...) Also das heißt, das ist viel Aufwand, den Kontakt zu Arbeitgebern zu halten. Das bedarf viel Pflege, Firmenpflege.“ (§200)

Bislang verwendet Frau Martha auf Telefonakquise und Betriebsbesuche insgesamt mehr Arbeitszeit als auf die Beratungsgespräche mit Mitarbeiter/innen, wenn auch in letzter Zeit mit abnehmendem Erfolg:

„Also in der Regel habe ich nette Gespräche und ich hab auch in bestimmten Firmen Ansprechpartner, aber es ist tatsächlich so, dass die mir trotzdem bei aller Liebe keinen Arbeitsplatz anbieten können.“ (§206)

In beratender Funktion sieht sich die Vermittlerin jedoch nicht nur gegenüber den Mitarbeiter/innen, sondern auch gegenüber den Arbeitgebern, z.B. wenn sie diese über das recht komplexe Gebiet der Förder-, Einarbeitungs- und Lohnkostenzuschüsse informiert: „Also das ist auch relativ mühselig, da dem Arbeitgeber noch weiterzuhelfen.“ (§419) Als Beraterin positioniert sie sich eher in der Mitte zwischen beiden Parteien: „Also insofern sind wir nicht nur bei unseren Mitarbeitern in der Pflicht, sondern wir beraten ja auch den Arbeitgeber.“ (§423)

In den Interviewausführungen entsteht der Eindruck, dass Frau Martha nach beiden Seiten sachbezogen kommuniziert und die Gespräche mit Mitarbeiter/innen einerseits und Arbeitgebern andererseits als „Kundenkontakte“ in ähnlicher Weise konnotiert sind. Für ihre Tätigkeit findet sie eine soziale Ausbildung „gar nicht mal schlecht“, daneben aber hält sie für ebenso wichtig, über eine „kaufmännische Ader“ zu verfügen und „sehr genau“ zu wissen, „was ein Geschäft ist“ (§485).

7.4.2. Die Vermittlerin Frau Viktor

„So ne Art von schon unterstützender und professioneller, meinetwegen auch zielorientierter Beratung, die sowohl unterstützend ist als auch Grenzen setzt, wenn s denn nötig ist. Das schwebt mir so vor.“

Aufgabenspektrum und Erfolgsverständnis

Die Vermittlerin Frau Viktor arbeitet im transformativen Modell. Als ihre zentrale Aufgabe nennt sie, „möglichst die Leute in n Ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln“ (§33). Dabei unterscheidet sie zwischen der „klassischen Vermittlung“ einerseits, die ausgehend vom Firmenbedarf eine passende Person zu einem gegebenen Stellenprofil sucht, und der Unterstützung der Adressat/innen andererseits, sich durch eigene Initiativen „auch selber [zu vermitteln]“ (§33).

Diesen Schwerpunkten sind weitere Tätigkeiten beigeordnet, die das Vermittlungsziel stützen sollen, so insbesondere die Besetzung der trägereigenen Stellen, aber „auch noch im geringeren Ausmaß als früher Aufgaben, die was mit Qualifizierung und auch mit Sozialberatung zu tun haben“ (§33). Frau Viktor zieht insofern eine Verbindung zum Casemanagement:

„Ja, also die Leute einmal zu unterstützen, selber was zu machen in Richtung neuen Job finden, und die, nennen wir s mal klassische Vermittlung, das sind so die Kernaufgaben. Und weil eben auch noch diverse andere Sachen dazu kommen, ja, hat man dann doch zum Teil auch, ist das eben, ja, .. (..) wenn das Wort auch mittlerweile abgedroschen ist, ist auch so n bisschen was wie n Casemanager. Eigentlich mag ich das Wort mittlerweile nicht mehr so, weil es n bisschen abgedroschen ist, aber das impliziert ja auch, dass man einfach ne Person hat, wo eventuell auch viele verschiedene Sachen erstmal gelöst werden müssen, bevor jemand n Job bekommt. Also es ist nicht nur: Hier ist Person A und die muss jetzt vermittelt werden zur Firma B und ich organisier das. Sondern das ist schon n bisschen vielfältiger.“ (§37)

Die Vermittlerin ist bei den Stellenbesetzungen des Trägers an den Informations- und Bewerbungsgesprächen beteiligt und entscheidet mit über die Einstellungen. Zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses führt sie mit den einzelnen Mitarbeiter/innen ein Erstgespräch und klärt mit ihnen anhand eines Fragebogens, „was die Leute mitbringen, was sie in Zukunft machen möchten, wo ihre Stärken sind, wo ihre Fähigkeiten liegen, als Grundlage für die Vermittlung“ (§33).

Wenn erforderlich, sorgt sie für die Anmeldung zu einem oder zu mehreren der Angebote, die der Träger bereithält, um die Adressat/innen bei der Erstellung der Bewer-

bungsunterlagen zu unterstützen und bei der aktiven Stellensuche anzuleiten, oder sie leitet kleinere Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung sozialer Schwierigkeiten in die Wege, z.B. zur Schuldenregulierung. Auch in der Sozialberatung besteht jedoch grundsätzlich die Möglichkeit, die Bearbeitung komplexerer Fragen an eine soziale Fachstelle im Träger zu delegieren.

Die Vermittlerin konzentriert sich im Folgenden auf die Kontaktaufnahme zwischen Adressat/innen und Arbeitgebern. Der Verlauf der Zusammenarbeit ist dabei nicht weiter standardisiert, sondern ergibt sich im Fortgang der Maßnahme:

„Ansonsten mach ich mit den Leuten erstmal keinen festen Termin, sondern verbleib mit denen in der Regel so, dass entweder ich mich bei denen melde, wenn ich denke, ich hab eventuell n passenden Kontakt zu ner Firma, oder dass die sich bei mir melden, wenn die sich selber n Praktikumsplatz suchen.“ (§59)

Sofern sich herausstellt, dass die Einstellungschancen eines Mitarbeiters auf eine konkrete Stelle ausdrücklich von dem Erwerb einer bestimmten absehbaren Zusatzqualifikation abhängen, kann es vorkommen, „dass wir dann von hier aus organisieren, dass er eben so ne Qualifizierung macht“ (§33). Frau Viktor hebt hervor, dass für die Vermittlungsarbeit zudem „die ständige Zusammenarbeit oder der ständige Austausch“ (§33) mit den fachlichen Anleitungen in den trägereigenen Betrieben grundlegend ist, um von ihnen „Rückmeldung zu bekommen, wo die Leute ihre Stärken so haben, wie die einsetzbar sind“ (§33).

So wie in der Aufgabenwahrnehmung verschiedene Tätigkeiten anfallen, der Schwerpunkt aber klar auf den vermittlungsbezogenen Leistungen liegt, so verhält es sich auch bei den Erfolgserlebnissen:

„Also es gibt schon Erfolgserlebnisse aller Art, aber wiederum dass jemand, also n Erfolgserlebnis derart, dass jemand dann irgendwann in Arbeit geht, ist schon wieder auch der Schwerpunkt.“ (§130)

Jeder Arbeitsschritt kann Quelle eines Erfolgserlebnisses sein, angefangen von der Besetzung der trägereigenen Stellen über eine gelungene Beratung oder Qualifizierungsmaßnahme bis dahin, dass „jemand überhaupt anfängt und sich hier eingliedert und vielleicht ne positive Entwicklung macht oder hier ne Nummer selbstbewusster rausgeht, als er reingekommen ist“ (§130). Frau Viktor findet es jedoch ganz angenehm, letztlich in den Vermittlungszahlen einen manifesten Maßstab für die Ergebnisse ihrer Arbeit zu haben:

„Ich finde s n Vorteil gegenüber der Sozialberatung, was ich früher gemacht hab, dass man, wenn man jemand vermittelt hat, n relativ konkretes, messbares Erfolgserlebnis hat. So in

der Sozialberatung ist es ja oft, finde ich, ein Nachteil in gewisser Weise, dass man so Beratungsprozesse hat, aber anfassbare, messbare Erfolge, also das, was man bewegt, wenig anfassbar und messbar ist.“ (§130)

So sind die Vermittlungserfolge auch maßgeblich für ihre Motivation und lassen sich in dieser Hinsicht nicht durch sonstige Erfolge ersetzen. Zum Einfluss der Zielvorgaben auf ihre Arbeit führt Frau Viktor aus, dass sie Vermittlungserfolge von Zeit zu Zeit braucht, und zwar nicht allein und in erster Linie, um die von außen gesetzten Vorgaben zu erfüllen, sondern auch und vor allem für die eigene Arbeitszufriedenheit:

„Es ist schon ein Erfolgserlebnis für mich zumindest, wenn jemand in Arbeit gegangen ist, worüber ich mich dann auch freue, wovon ich auch zehre. Und wenn ich keine Durststrecke habe und keine ganze Weile irgendwie keiner so recht in Arbeit geht oder mal wieder jemand sein Praktikum hinschmeißt oder mal wieder sagt ein Arbeitgeber, ‚nee, irgendwie das wird nichts‘, dann hat man schon, also habe ich schon mal Durststrecken und bin dann froh, wenn es dann mal wieder geklappt hat. (...) Und das, ja, ist von Erfolgserlebnissen oder von der Motivation her dann für mich halt schon unterschiedlich. Also (...) das ist eher so, dass ich mich selber ärgere, wenn irgendwie keine Weile sich nichts bewegt, als dass jetzt jemand kommt und sagt: Hier, deine Vermittlungszahlen stimmen aber nicht.“ (§126)

Adressatenbild: Was sind das für Leute, mit denen Frau Viktor arbeitet?

Frau Viktor betreut Männer und Frauen unterschiedlichen Alters, die als Ausgebildete, An- oder Ungelernte aus zwei, drei Branchenschwerpunkten kommen und in der Regel dort auch wieder Arbeit suchen. Bei der Besetzung der trägereigenen Stellen gilt einerseits, dass möglichst Adressat/innen mit guten Vermittlungschancen den Vorzug bekommen, vorausgesetzt, „die Leute entscheiden sich auch“ (§45) dafür, beim Träger anzufangen:

„Also einerseits stellen wir, soweit wir die Auswahlmöglichkeit haben, natürlich schon die Leute mit den besten Vermittlungsaussichten ein. Also wenn man eine freie Stelle hat und drei Bewerber, nimmt man in der Regel den mit der größten Vermittlungschance.“ (§81)

Andererseits gilt aber auch, dass die erste Einschätzung nicht immer zutreffend ist und es immer wieder „positive und negative Überraschungen“ (§85) gibt: „Also die Frage, ob jemand vermittelbar ist oder nicht, kann man auch immer gar nicht so eindeutig beantworten.“ (§85) Zudem erhalten wegen der begrenzten Auswahlmöglichkeiten neben „Selbstgängern“ (§85), die sich weitgehend eigenständig vermitteln, auch viele Adressat/innen eine Anstellung beim Träger, bei denen „aus verschiedenen Gründen relativ absehbar ist, dass sie auf dem Arbeitsmarkt auch sehr schlechte Chancen haben“ (§83).

Dabei mangelt es aus Sicht der Vermittlerin im Allgemeinen nicht an Motivation. Zwar gibt es auch Mitarbeiter/innen, die vor allem aus Altersgründen nicht mehr „so stark auf den Ersten Arbeitsmarkt orientiert sind“ (§83) und mit denen „man sich eigentlich im

Gespräch einig [ist], dass es einfach wenig Chancen hat oder dass (...) jemand das dann auch nicht mehr unbedingt möchte“ (§87). Ansonsten sei der Wunsch, eine Arbeit zu finden, aber schon die Regel – „klar möchte man gerne n Job haben“ (§87) –, selbst wenn man in Rechnung stelle, dass „die Leute sich vielleicht auch den Zielvorgaben hier anpassen“ (§87) und deswegen anders gerichtete Interessen gegebenenfalls nicht offen äußern:

„Aber ich glaub davon abgesehen auch, dass die meisten Leute auch wirklich gerne n Job finden möchten, aber es gibt eben auch ne ganze Reihe von Leuten trotz allem, die halt ne sehr schlechte Chance haben. Also aufgrund von mangelnder Ausbildung, aufgrund von Alter, Gesundheit, Behinderung oder auch aufgrund von Sachen, die dann manchmal in der Persönlichkeit liegen. Also da gibt's schon Leute, die einfach also von vornherein sehr geringe Chancen haben und die das auch wissen.“ (§87)

So wie die Adressat/innen selbst um ihre Chancen wissen, tauchen sie im ganzen Interview recht durchgängig als selbständige Personen mit eigenen Vorstellungen, Einschätzungen, Initiativen und Entscheidungen auf, die Frau Viktor zwar nicht immer „nachvollziehbar“ (§138) oder „realistisch“ (§158) findet, mit denen sie sich jedoch auseinandersetzen muss.

Bezug auf Adressat/innen: Wie setzt sich Frau Viktor zu ihnen ins Verhältnis?

Der Kontakt zwischen Frau Viktor und den Adressat/innen ist im Wesentlichen sachbezogen und durch das Vermittlungsziel strukturiert:

„Und man ist zwar einerseits so n bisschen eben auch n Casemanager, der irgendwie für alles zuständig ist, auch für Sozialberatung und auch für Qualifizierung, aber man legt einfach dann den Schwerpunkt der Arbeit schon aufs Vermitteln oder eben darauf, die Leute zu unterstützen, in Arbeit zu kommen.“ (§124)

Frau Viktor sieht sich in ihrer Aufgabe gegenüber den Adressat/innen als Beraterin. Was sie darunter versteht, erläutert sie vor allem in kritischer Abgrenzung gegen die Begriffe „teacher, preacher, friend and cop“, die sie ein „bisschen platt und pauschal“ und für sich „unterm Strich (...) nicht wirklich zutreffend“ (§158) findet:

„Also jeder von den Begriffen berührt natürlich irgendwas, was schon vorkommt. Trotzdem find ich jeden Begriff auch leicht, glaub ich, daneben liegend.“ (§158)

So hält sie es zwar für sinnvoll und wichtig, „dass man, wenn's irgendwie geht, auch ne vertrauensvolle, persönliche Basis mit den Leuten findet“ (§158), im Begriff des Freundes fehlt ihr jedoch „eine bestimmte Art von Distanziertheit“ (§158), die auch zur Beratung gehöre:

„Wenn Leute so n Beratungskontakt zu den Leuten haben, wo man dann als Freund mit den Leuten umgeht oder vielleicht auf ne väterliche Art oder auf ne kumpelhafte Art, das empfinde ich eher als unprofessionell.“ (§158)

Was den „preacher“ betrifft, so findet sich Frau Viktor „sicherlich manchmal in der Rolle wieder, dass man was predigt den Leuten“ (§158), im Grunde hält sie dies aber nicht für eine angemessene Form der Auseinandersetzung:

„Wenn man sich dabei ertappt, dass man in so ne predigende Rolle rein rutscht, dann sollte man, glaub ich, an dem Punkt auch aufhören zu predigen. Also man muss die Leute mit, man soll ne andere Meinung haben und muss sich mit den Leuten auch drüber auseinandersetzen, aber ich denke, sobald man anfängt zu predigen, hat man eigentlich ne ungünstige Rolle eingenommen.“ (§158)

Die Figur des Lehrers kann sie insofern auf ihre Arbeitsrealität beziehen, als es durchaus „auch mal“ vorkommt, dass sie „Leuten Informationen gibt und ihnen was bringt“ (§158), insgesamt scheint ihr das aber „nicht so die Kernrolle zu sein“ (§158). Die Gestalt des Cops schließlich lasse sich mit den Kontrollfunktionen in Verbindung bringen, die sie ausübe, z.B. wenn sie überprüfe, ob jemand im Praktikumsbetrieb tatsächlich in den vereinbarten Zeiten anwesend ist, allerdings „wenn man da wiederum den Begriff cop gebraucht, das liegt für mich dann auch wieder daneben eigentlich“ (§158).

Anstelle der in der Formel angebotenen Figuren möchte Frau Viktor „n sinnvoller Berater eigentlich sein“ (§160), den sie mit den folgenden Merkmalen näher umschreibt:

„So ne Art von schon unterstützender und professioneller, meinetwegen auch zielorientierter Beratung, die sowohl unterstützend ist als auch Grenzen setzt, wenn s denn nötig ist. Das schwebt mir irgendwie so vor. Und da ist einiges von dem drin, aber ich würd’s lieber Beratung nennen als teacher, preacher, friend and cop.“ (§160)

Ausgangspunkt der Unterstützung sind die beruflichen Ziele und Pläne der Adressat/innen. Dabei bezieht sich die Vermittlerin nicht allein auf ihr persönliches Aufgabenverständnis, sondern auch auf das bisherige Trägerkonzept einer individuellen Betreuung, wonach „man die Leute unterstützt in ihren eigenen Vorstellungen und motiviert, anstatt dass man ihnen was vorschreibt“ (§158). Gleichfalls fühlt sie sich aber auch in der Pflicht, „die Leute mit bestimmten Sachen [zu] konfrontieren, auch mit Realitäten [zu] konfrontieren“ (§158), wenn sie die Vorstellungen für unrealistisch hält:

„Und ich finde schon, wenn jemand ne unrealistische Vorstellung hinsichtlich dessen hat z.B., was er auf m Arbeitsmarkt erzielen kann, dann muss man sich schon mit den Leuten auseinandersetzen, um das vielleicht in ne realistischere Bahn zu lenken.“ (§158)

In der Schilderung der Vermittlerin findet die Auseinandersetzung prinzipiell auf gleicher Augenhöhe statt, indem divergierende Einschätzungen aufeinandertreffen (vgl.

§138) und „unterschiedliche Positionen vertreten“ (§158) werden. Während keine Seite für ihre Meinung per se einen höheren Geltungsanspruch erheben kann, bleibt die Entscheidung letztlich Sache der Adressat/innen: „Ich mein, die Entscheidung, ob jemand was akzeptiert oder nicht, liegt sowieso immer beim Mitarbeiter.“ (§138)

Formen der Zusammenarbeit

Im Einstellungsgespräch wird zunächst geklärt, ob eine Zusammenarbeit zustande kommt:

„Wo wir dann halt noch mal mit jedem Einzelnen abklopfen, (..) was ist sein beruflicher Hintergrund, was möchte er in Zukunft machen und macht es Sinn, dass er hier anfängt. Bzw. möchte jemand anfangen, möchte er nicht und was da eben im Einzelnen so zu besprechen ist. Gerade das ist eigentlich der erste Schritt, dann entscheidet man sich halt, wer eingestellt wird oder nicht. Oder die Leute entscheiden sich auch.“ (§45)

Zu Beginn der Beschäftigungszeit beim Träger führt Frau Viktor mit den Adressat/innen ein etwa einstündiges Einzelgespräch, in dem sie mit ihnen „in Ruhe“ verschiedene Fragen durchgeht, „die für die Vermittlung oder für die berufliche Perspektive eben wichtig sind“ (§45). Diesem Gespräch liegt ein Fragebogen zugrunde, meist, „wenn die Zeit es hergibt“ (§47), wird es jedoch offen geführt: „Und man berührt dann meistens sowieso irgendwann auch bei den offenen Fragen wieder einen Punkt, (..) [den] man braucht.“ (§47) Ziel ist es, ein Bild von den beruflichen Vorstellungen und Möglichkeiten zu gewinnen, um auf dieser Grundlage „möglichst die passende Person auf ne passende Stelle“ (§33) vermitteln zu können:

„Nicht nur solche Sachen, wie man sie im Lebenslauf findet, sondern meinetwegen auch, es muss natürlich auch abgeklärt werden, was die Leute in Zukunft überhaupt machen möchten, wo, ja, wie gesagt, ihre Stärken sind, wo ihre Einschränkungen sind. Gegebenenfalls was sie für ne Vorstellung haben, was sie verdienen wollen. Ob sie aufgeschlossen sind, Zeitarbeit zu machen oder nicht. Ob sie Schichtarbeit, Teilzeit, Vollzeit wollen. Und auch die persönliche Situation, meinetwegen in welchem Stadtteil sie wohnen, wie flexibel sie sind.“ (§45)

Die Vermittlerin stellt zudem fest, ob die Mitarbeiter/innen Unterstützung und Anleitung in Bewerbungstechniken wie der Aufbereitung der Unterlagen oder der Stellenrecherche brauchen, um sie gegebenenfalls zu den trägereigenen Schulungen anzumelden: „Und wenn jemand es braucht, dass man für ihn n Termin macht, weil man das eben mal mit macht.“ (§59) Bei sozialen Problemen hat sie die Möglichkeit, die Mitarbeiter/innen zur Beratung an eine Fachstelle im Träger weiterzuleiten. Es kommt aber auch „vereinzelt“ (§33) vor, dass sie kleinere Hilfeleistungen selbst durchführt:

„Also beispielsweise hab ich neulich ne Mitarbeiterin gehabt, die dann bestimmte Schulden hatte, und ich hab dann auch da mit dem Gläubiger Kontakt aufgenommen und ne Ratenzahlung vereinbart.“ (§33)

Im Anschluss an das Erstgespräch hat Frau Viktor „n relativ unstrukturierten Kontakt zu den Leuten“ (§103). Im Zentrum der Leistungen steht die Zusammenführung von Adressat/innen und Arbeitgebern, was meist über den Weg eines Praktikums geschieht. Die Initiative geht entweder von der Vermittlerin aus, indem sie Mitarbeiter/innen aufgrund des Erstgesprächs und der Einschätzung der fachlichen Anleitung gezielt ein Stellenangebot vorschlägt, oder von den Adressat/innen selbst:

„Also es gibt die Möglichkeit, dass wir ne Firma finden, die jemanden einstellen möchte, und dann melden wir uns bei den Mitarbeitern und sagen: Hier, meinerwegen die Firma Müller braucht n Gartenbauhelfer und möchte eine Woche Praktikum vorher haben und willst du nicht mal dich da vorstellen? So, das könnte passieren. Kann aber auch passieren, dass der Mitarbeiter selber irgendwie n Kontakt hergestellt hat zu der Firma Meier und dann auf mich zukommt und sagt: Hier, ich hab mit der Firma Meier gesprochen und ich möchte bei der jetzt n Praktikum machen.“ (§61)

In der Kooperation zwischen Vermittlerin und Adressat/innen sind Aspekte der Anleitung im Allgemeinen kein Thema. Frau Viktor gibt vor allem Informationen und spezifische Hinweise aufgrund von Branchenkenntnissen und in Hinblick auf konkrete Arbeitsangebote:

„Also was weiß ich, vielleicht erzähl ich mal Leuten, wie der aktuelle Tarifvertrag von der Zeitarbeitsbranche aussieht und was sie bei bestimmten Firmen erwarten können oder worauf sie vielleicht achten müssen bei ner Firma oder in nem Bewerbungsgespräch.“ (§158)

In engem Zusammenhang mit einem greifbaren Stellenangebot steht auch die Organisation von zusätzlichen Qualifizierungen, die Frau Viktor übernimmt, z.B. wenn sie zuvor geklärt hat, „inwieweit der wirklich ne Chance hat, mit dem Gabelstaplerschein da eingestellt zu werden“ (§33). Während manche in ihrer Zeit beim Träger bis zu drei Praktika absolvieren, gibt es andererseits auch Mitarbeiter/innen, „die machen vielleicht gar kein Praktikum“ (§97). Der Kontakt zwischen Vermittlerin und den Einzelnen ist unterschiedlich intensiv und auch davon abhängig, wieweit diese ihn ihrerseits für sich in Anspruch nehmen. So kann es vorkommen,

„dass mir Leute durchrutschen, also dass jemand auf ner Außenstelle verschwindet und ich irgendwie vielleicht zwei Monate gar nicht an den denke, bis mir einfällt: Oh ja, mensch, um den muss ich mich ja jetzt auch mal wieder kümmern.“ (§103)

Ebenso kann es sein, dass Frau Viktor solche Mitarbeiter/innen tendenziell aus den Augen verliert, mit denen sie sich von vornherein einig ist, dass die Vermittlung auf den Ersten Arbeitsmarkt z.B. aus Altersgründen keine Priorität hat. Etwaige Zusammentreffen sind dann eher beiläufiger Art und verfolgen jedenfalls keine weiteren Ziele:

„Gibt auch die Leute von dieser Sorte, (..) die ich vielleicht hier ständig treffe, wo man schon dann irgendwie noch n Kontakt hat, der aber nichts mit Betreuung oder Vermittlung zu tun

hat, sondern dass man einfach die Leute trifft und mit denen n bisschen redet. So, aber ohne dass das jetzt irgendwelche Ziele verfolgen würde im engeren Sinne.“ (§89)

Gleichfalls zum Alltag gehören aber auch „schwierige Gespräche“ (§138), die immer dann anstehen, wenn Vermittlerin und Mitarbeiter/in sich nicht darüber einig sind, ob ein Praktikum oder ein Arbeitsangebot akzeptabel ist und vielleicht sogar eine Chance darstellt oder eben nicht:

„D.h. es gibt einfache Sachen, wo man sich einig ist, aber es gibt da auch immer wieder schwierige Situationen, wo man dann etwas haarsträubend findet, dass jemand etwas nicht akzeptiert, und wo man dann, ja, n Gespräch drüber macht, was eben schwierig ist und was n unterschiedlichen Ausgang hat. Manchmal kann man jemanden überzeugen, was zu machen. Oder manchmal brauchen die Leute auch n kleinen Schubs, um was zu beginnen. Und manchmal sagen die Leute aber auch ganz klar: Nee, das will ich nicht. Und dann ist das eben so.“ (§138)

Sanktionen wie etwa eine Kündigung haben die Mitarbeiter/innen aufgrund von Ablehnungen oder Abbrüchen nicht zu fürchten: „[Das] wär, glaub ich, arbeitsrechtlich auch gar nicht haltbar.“ (§144) In der Frage, ob der Vertrag beim Träger verlängert wird, können solche Vorkommnisse allerdings eine Rolle spielen.

Normativer Hintergrund

Frau Viktor äußert sich in ihren Schilderungen nicht wertend. Arbeitsmoral und Haltungen der Adressat/innen sind in dem Interview kein Thema. Die Vermittlerin geht davon aus, dass die Zielsetzung des Trägers, „Leute in Arbeit zu bringen“ (§33), ganz überwiegend mit dem Interesse der Adressat/innen übereinstimmt.

Selbst in den schwierigen Situationen, in denen „man dann drüber sprechen muss und gucken muss, was ist denn die Einstellung vom Mitarbeiter“ (§138), geht es letztlich nicht um Fragen der Haltung, sondern um „unterschiedliche Einschätzungen“ (§138) dazu, „was für ne Person auf m Arbeitsmarkt realistisch zu erzielen ist“ (§158), in welchem Maße also die Interessen durchsetzbar sind:

„Ich hab mal jemanden gehabt beispielsweise, der hätte über n Praktikum n [Job] bekommen können, der übertariflich bezahlt war und was nach meiner Einschätzung auch n relativ angenehmer Arbeitsplatz gewesen wäre mit nem relativ angenehmen Chef. Und der Mitarbeiter dann z.B. partout gesagt hat, dass ihm das zu wenig Geld ist. Und wo mir sich dann die Haare sträuben, weil s schon ne übertarifliche Geschichte war, wo ich wusste, der kriegt so, wie seine Qualifizierung ist, in den nächsten drei Jahren nie wieder so n günstiges Angebot. Und wo ich dann denke, wie kann man so was ausschlagen.“ (§138)

Frau Viktor findet solche Situationen nicht nur schwierig, sondern in manchen Fällen auch „haarsträubend“ und ärgerlich. Ihren Ärger erregt zum einen die offenbare Kurzsichtigkeit im Handeln der jeweiligen Mitarbeiter/innen, zum anderen aber auch, dass

ihre Errungenschaften, „wo man den Eindruck hat, ich hab dem jetzt ne Chance eröffnet“ (§138) und „man hat jemandem einen roten Teppich ausgerollt“ (§138) und was „vielleicht sogar n Glücksfall“ (§138) ist, nicht gewürdigt werden:

„Wo man sich manchmal auch ärgert, weil die Leute so ne Chance nicht wahrnehmen. Wo man auch teilweise versucht, die Leute zu überzeugen, es einem dann aber nicht gelingt und man sich in so speziellen Fällen dann eben auch ärgert, dass man n roten Teppich ausgerollt hat, der aber nicht genutzt wird.“ (§138)

Neben Fragen der richtigen Chancenwahrnehmung spielt manchmal für Frau Viktor in der Auseinandersetzung also auch so etwas wie gekränkter Arbeitsstolz mit eine Rolle. Die Problematik der richtigen Arbeitsmoral taucht dagegen als solche nicht auf.

Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen: Wie positioniert sich Frau Viktor?

Frau Viktor hat mit der Arbeitsagentur in der Regel keinen Kontakt. Nur in Einzelfällen, z.B. wenn es um eine Vertragsverlängerung beim Träger geht, kann es vorkommen, dass sie mit den Vermittler/innen der Arbeitsagentur spricht. Abgesehen von der Feststellung, dass sie ganz froh darüber ist, dass „diese anstrengenden Vorschriften“ (§112) des Arbeitsamtes zum Nachweis bestimmter Praktikums- und Qualifizierungszeiten nicht mehr existieren, „weil man dann eben von vornherein eher darauf achten kann, ob n Praktikum nun sinnhaft ist oder nicht“ (§97), hat die Arbeitsagentur im Interview keine Bedeutung.

Arbeitgeberkontakte gehören dagegen zum Alltag, auch wenn Frau Viktor insgesamt mehr Zeit mit den Adressat/innen verbringt und findet, dass insbesondere die Akquise noch ausbaufähig ist:

„Man bleibt manchmal so im Büro kleben und ist dann doch mit den ganzen Leuten beschäftigt und hat, also ich persönlich hab am Ende der Woche oft das Gefühl gehabt, die Akquise ist bei mir mal wieder zu kurz gekommen. Also das wäre eigentlich auch noch, da könnte man, könnte ich was verbessern oder verändern vielleicht.“ (§154)

So wie es einerseits schwierige Gespräche mit den Adressat/innen gibt, sind andererseits schwierige Verhandlungen mit Arbeitgebern ebenso „n Teil des alltäglichen Geschäfts“ (§138). Gegenstand der Verhandlungen sind die Praktikumszeiten, „weil die Arbeitgeber natürlich immer die Tendenz haben, Praktika gerne noch n bisschen in die Länge zu ziehen“ (§138). Die Vermittlerin sieht sich gefordert, die verschiedenen Interessen gegeneinander abzuwägen:

„Das ist auch so ne Art Dauerbrenner, wo s immer mal wieder schwierig, wo man dann verhandeln muss: Ja, machen wir noch ne Praktikumsverlängerung, machen wir sie nicht. Man will einerseits sich den Arbeitgeber nicht verärgern, indem man jetzt zu rigide sagt: Hier

läuft jetzt nicht mehr mit Praktikum. Das ist eben immer ne Verhandlungssache. Man will ja darauf hinwirken, dass der auch eingestellt wird. Man kann s aber auch nicht akzeptieren, dass Praktika über Gebühr in die Länge gezogen werden. Weil das auch nicht so sein soll, dass die Arbeitgeber das Praktikum nur ausnutzen, um irgendwelche Arbeiten fertig zu bekommen.“ (§138)

Zwischen den Interessen positioniert sich Frau Viktor als Vermittlerin tendenziell in der Mitte ohne ausgesprochene Parteinahme für eine der Seiten, sondern eher nach beiden Seiten gleichermaßen aufmerksam und diplomatisch kommunizierend:

„Also man sollte schon mit Leuten sprechen können und Leute motivieren können, auf Leute eingehen können. (...) Und das gilt gegenüber den Mitarbeitern, aber das gilt auch gegenüber den Arbeitgebern. Also man muss sicherlich auch n bisschen verhandeln können. Man muss sich auch taktisch verhalten können oder auch diplomatisch sein können sicherlich, weil man, ja, als Vermittler eben tatsächlich zwischen verschiedenen Interessen vermittelt. Und das ist also nur begrenzt so ne extreme Parteilichkeit, sondern das erfordert auch n Stück Diplomatie eben.“ (§148)

7.5. Vermittlungsarbeit als partnerschaftliches Zweckbündnis

Die Interviews, auf denen die beiden folgenden Falldarstellungen beruhen, heben sich in ihrem Charakter stark voneinander ab. Frau Richard gibt überwiegend eine recht konkrete Schilderung ihrer laufenden Tätigkeit. Frau Ludwig trifft mehr allgemeine Aussagen zur Trägerarbeit im Zeitvergleich, wobei sie teils zurückschaut auf frühere Aufgabenschwerpunkte des Trägers, teils konzeptionelle Überlegungen für die nähere Zukunft anspricht. Das Bild über ihre eigene Arbeitsgestaltung bleibt stellenweise verschwommen oder lückenhaft, da Ausführungen und auch Nachfragen zu einzelnen Aspekten fehlen oder manchmal unklar bleibt, ob die allgemein getroffenen Feststellungen auch für die Tätigkeit der Vermittlerin selbst gelten. Dennoch fand ich das Interview insgesamt informativ, u.a. wegen der konzeptionellen Ausblicke, und zudem interessant als Beispiel für eine mögliche Haltung im Umgang mit den Zielvorgaben.

Auch in der Einschätzung der vermittlungsorientierten Steuerung gibt es einen gewichtigen Unterschied zwischen den Vermittlerinnen. Während beide erwähnen, dass im Vergleich zu früheren Jahren Zeit- und Ergebnisdruck spürbar zugenommen haben, beurteilen sie die inhaltliche Ausrichtung der Steuerung eher gegensätzlich. Frau Richard findet es insgesamt doch positiv, dass die Vermittlungsvorgaben gegenüber bisherigen Steuerungsansätzen konkreter seien. Frau Ludwig hält dagegen dieselben Vorgaben für „inhaltlich eigentlich katastrophal“.

Trotz der Divergenzen präsentiere ich beide Falldarstellungen in einem Block, da sie auch Übereinstimmungen aufweisen, durch die sie sich von den übrigen Beschreibungen abheben. Dazu zählt u.a., dass die Vermittlerinnen sich zu Erfolgserlebnissen nur zögerlich und verhalten äußern und in ihrer Erfolgsdefinition die Orientierung an den Vorgaben besonders hervorheben. Ihrem Arbeitsverhältnis scheint es eher nahe zu kommen, nüchtern von „Resultaten“ oder „Ergebnissen“ zu sprechen, als den Erfolgsbegriff zu verwenden, bei dem mehr emotionale Beteiligung und persönliche Bestätigung mitschwingen. Insgesamt ergibt sich zu der Erfolgsfrage bei ihnen ein komplexeres und weniger klares Bild als in den anderen Darstellungen.

Frau Richard und Frau Ludwig schildern zudem ihre Beziehung zu den Adressat/innen gleichermaßen als ein sehr abgegrenztes und auf das Vermittlungsziel fokussiertes Verhältnis, in dem die Akteure sich partnerschaftlich, aber auch funktional und effizient ergänzen sollten. Unter den Leistungen, die sie für die Adressat/innen erbringen, hat das Motivieren und „Anschieben“ ein großes Gewicht.

Das Setting, in dem sich die Vermittlerinnen bewegen, ist insofern vergleichbar, als beide im transformativen Modell arbeiten, also eine zugewiesene Anzahl von Mitarbeiter/innen während der gesamten Maßnahme beim Träger betreuen. In den Trägern bestand jeweils ein an Casemanagement bzw. an individueller Beratung orientiertes Rahmenkonzept. Beide Interviewpartnerinnen betonen jedoch in der aktuellen Aufgabenschilderung mehr ihre persönliche Herangehensweise, als dass sie sich auf das Rahmenkonzept beziehen.

7.5.1. Die Vermittlerin Frau Richard

„Ich bin eher, wenn’s hoch kommt, Berater.“

„Dass man also den Leuten nichts vormacht, also die Sachen transparent macht. Das find ich schon, das sollte so sein. Und, ja, auch, dass die Leute sich n bisschen drauf verlassen können, was man sagt. Aber umgekehrt eben auch. Und dann passt das auch schon.“

Aufgabenspektrum und Erfolgsverständnis

Die Vermittlerin Frau Richard arbeitet im transformativen Modell. Sie schildert es als ihre Aufgabe, Kontakte zwischen Arbeitgebern und Adressat/innen herzustellen, indem

sie ihrerseits für Einzelne möglichst passgenaue Stellenangebote sucht, darüber hinaus aber auch die fachlichen Anleitungen im Träger und die Adressat/innen selbst für das Ziel aktiviert:

„Und meine Aufgabe ist eigentlich zu versuchen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammenzubringen. Das heißt, möglichst passgenau. Und das machen wir meistens, dass man einzelne Leute nimmt und versucht, für die 'ne Stelle zu bekommen. Bzw. mein Ansatz ist auch, dass a) der Anleiter eingebunden wird, also der Fachvorgesetzte einerseits, und der Mensch selber. Dass also der eher anfängt aktiv zu werden. Und ich versteh meine Aufgabe auch so, dass ich die immer wieder anschieb.“ (§39)

Frau Richard ist bei den Stellenbesetzungen des Trägers an den Informations- und Bewerbungsgesprächen beteiligt und entscheidet mit über die Einstellungen. Zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses führt sie anhand eines Fragebogens mit den einzelnen Mitarbeiter/innen ein Erstgespräch und spricht mit ihnen u.a. ab, „was die Leute denken, was wir ihnen noch Gutes tun können an Qualifizierung, und was sie selber tun müssen“ (§133). Beratung in sozialen Fragen leistet eine andere Stelle im Träger, die entweder von sich aus oder auch mal „auf Anregen“ (§53) der Vermittlerin auf die Adressat/innen zugeht. Abgesehen von etwaigen Absprachen zu Qualifizierungen folgt die weitere Kooperation keinem ausdrücklich festgelegten Plan:

„Also ich denke, so zwei, drei Punkte legt man - aber also so ne Abarbeitung eines Plans find ich eigentlich immer, die will eigentlich gar keiner. Sondern ich finde das eigentlich besser, wenn man so n bisschen im Kontakt ist und wenn man mit den Leuten redet und wenn man sie versucht zu überzeugen, dass es eben ihre Zeit ist, die sie hier nutzen können, um sich in Arbeit zu bringen, und nicht so sehr also darum geht, dass ich irgendwelche Pläne mach. Denn die können sich spontan entscheiden, was völlig anderes zu machen. Aber so, was die Qualifizierungsbausteine angeht, da machen wir das schon, also ich jedenfalls.“ (§133)

Kontaktarbeit leistet Frau Richard gleichfalls im Verhältnis zu den Arbeitgebern, indem sie versucht, „Kontakte aufzubauen und zu gucken, ob man dann Leute hat zu den Stellen, die gesucht werden“ (§137), sowie gegenüber den Anleitungen im Träger, deren Bedeutung als Erfolgsfaktor in ihrer Arbeit sie besonders hervorhebt:

„Und als ich das übernommen hab, hab ich für mich erstmal versucht, eigentlich so ne Vertrauensbasis zwischen Anleiter und Vermittler herzustellen. Da hab ich also viel Zeit für verwendet, dass ich also nicht darauf gewartet hab, dass der Anleiter zu mir kommt, sondern ich bin zum Anleiter gegangen. Und das war ne Menge Arbeit. Dann hab ich versucht, eben so die Stellensuche in die Werkstätten zu tragen. Also jetzt nicht so lehrgangsmäßig, sondern eben durch die Miteinbringung des Anleiters, dass das Problem also denen auch vor Augen ist. Oder ich hab es immer wieder so gemacht, dass sie mich eben nicht ignorieren konnten. Und na ja, und das hat eben auch dazu geführt, dass da also die Vermittlungsquoten eben auch höher wurden. Also das ist eben auch n kleiner Erfolg, den ich mir zuschreibe.“ (§257)

Eine an konkreten und auch messbaren Zielen orientierte Arbeit findet Frau Richard grundsätzlich gut: „Also n bisschen Ziel muss schon sein.“ (§174) Denn „wenn man ne

Arbeit macht, wo nix bei raus kommt, das ist ja auf Dauer unbefriedigend“ (§170). So wie sie früher „eher [ihre] eigenen Zielvorgaben“ (§170) verfolgt hat, z.B. in Hinblick auf die Zahl erfolgreicher Schulabschlüsse, und der Träger insgesamt darauf ausgerichtet war, „dass am Ende entweder stadtpolitisch da [in den Projekten] was bei rauskommt oder eben für die Leute unterrichtstechnisch“ (§174), ist Frau Richard jetzt darauf orientiert, gemeinsam mit den Anleitungen die Vermittlungsvorgaben zu erreichen:

„Und dass ich das versuch auch, mit den Anleitern so hinzukriegen, dass auch die Anleiter sich verantwortlich fühlen, die Leute mit in Arbeit zu bringen. Weil letztendlich, jedenfalls galt das für dieses Jahr und auch für letztes Jahr schon, dass eben die Vermittlung auch n Gradmesser ist, inwieweit so n Träger überlebt und damit eben auch meine Einkommensquelle. Und das spielt alles ineinander. Und ich weiß jetzt nicht genau, wie meine Zahlen sind, aber ich denke, die können sich sehen lassen, also von den Zahlen her, von den Vermittlungszahlen.“ (§39)

Frau Richard merkt zu ihrer früheren ebenso wie zu ihrer heutigen Tätigkeit an, dass sie ihre Arbeit „relativ erfolgreich“ (§170) findet, fügt jedoch in beiden Fällen sogleich hinzu, dass es sich dabei um ihre Sicht der Dinge handelt, die vielleicht nicht unbedingt von allen geteilt wird: „Bis jetzt ist es eigentlich so ganz gut gelaufen, also aus meiner Sicht, das mögen andere anders bewerten, aber, na ja.“ (§186) Desgleichen fällt ihre Antwort auf die Frage nach Erfolgserlebnissen in ihrer Arbeit eher verhalten aus:

„Na ja, ne Vermittlung ist schon n kleiner Erfolg. Wenn man da sich aus m Fenster gelehnt hat und das klappt, ja, das ist natürlich gut, find ich. Ja, freut mich. Wenn man dann noch sympathische Leute hat, freut man sich umso mehr.“ (§215)

Mit dem ‚sich aus dem Fenster lehnen‘ greift Frau Richard eine Formulierung auf, die sie bereits zuvor im Interview gebraucht hat, um deutlich zu machen, dass sie für ihre Vermittlungsvorschläge gegenüber Arbeitgebern auch mit ihrem guten Namen einsteht. Den sieht sie manchmal in Gefahr, wenn aufgrund der Mitarbeiter/innen ein mögliches Arbeitsverhältnis nicht zustande kommt:

„Natürlich ärger ich mich auch, wenn Leute n Job angeboten kriegen und gehen da nicht hin, bzw. wenn sie n Praktikum abbrechen aus irgendwelchen nichtigen Gründen, das ärgert mich schon, wenn ich da vorher mich aus m Fenster gelehnt hab, weil das ja immer Kunden sind. (...) Weil ich dann auch manchmal denke, das fällt auf mich zurück, dass ich da Leute hinschicke und der Arbeitgeber denkt: Was hat die mir denn da für Leute geschickt, was sind das für Nieten.“ (§89)

Bei den Erfolgserlebnissen kommt Frau Richard also noch einmal darauf zurück, dass für sie der Umstand, sich mit ihren Vermittlungsinitiativen zu exponieren und dabei möglicherweise selbst in ein schlechtes Licht zu setzen, in ihrer Arbeit ein kritisches Moment darstellt, dessen erfolgreiche Bewältigung ihr entsprechend wichtig ist. Dabei steht ihre Geschäftsbeziehung zu Arbeitgebern im Vordergrund. Die Äußerung, dass sie

eine Vermittlung umso erfreulicher findet, je sympathischer ihr die betreffenden Mitarbeiter/innen sind, deutet darüber hinaus darauf hin, dass Frau Richard die Vermittlung auch aus Sicht der Adressat/innen für eine gute Sache hält. In einer Formulierung an anderer Stelle im Interview rutscht die Zielperspektive der Adressat/innen allerdings ganz aus dem Satzbau heraus und die Adressat/innen erscheinen stattdessen als Mittel zum Zweck: „Also wenn einer reinkommt, das sieht man irgendwie schon, ob man da Erfolg mit haben kann oder nicht.“ (§110)

Was die Bedarfe der Adressat/innen betrifft, hält sich Frau Richard mit Stellungnahmen im Interview insgesamt auffallend zurück. In Anschluss an die Feststellung, dass sich ihre Vermittlungszahlen „von den Zahlen her“ (§39) durchaus sehen lassen können, macht sie z.B. deutlich, dass sich hinter diesen Zahlen Ergebnisse von sehr unterschiedlicher Qualität und Nachhaltigkeit verbergen, ohne dies jedoch weiter zu kommentieren oder zu bewerten:

„Und, ja, das hält ne Zeit und manche schaffen ´s auch über die Grenze des halben Jahres hinaus, manche nicht. Und, ja, bei manchen, da dauert s eben nur n paar Tage.“ (§39)

In Zusammenhang mit den Zukunftsaussichten bringt Frau Richard klar zum Ausdruck, dass sie inhaltlich in der Kooperation mit den Adressat/innen auf keine bestimmten Erfolgsvorstellungen festgelegt ist, sondern sich eher heraushält aus dieser Frage: „Also Einkommenssicherung ist schon n wichtiger Punkt, also Erhalt der Firma, so und mit welchen Vorgaben auch immer.“ (§253) Die Orientierung am Trägererhalt kommt auch bei der Frage der Erfolgserlebnisse zur Sprache. Denn über den persönlichen Vermittlungserfolg hinaus nennt Frau Richard als weiteres Erfolgserlebnis, wenn es den Vermittler/innen zusammen gelingt, das Trägerziel zu erreichen:

„Ja, also ich find ´s auch immer ganz gut, wenn so das Gesamtergebnis stimmt. Also ich bin ja nicht alleine, sind ja noch n paar mehr. Und wenn man so als Gruppe da so n Gesamtergebnis hinkriegt, find ich das auch schon ganz erfrischend. Ja, muss ich sagen.“ (§217)

Obwohl die Vermittlerin in ihrer Erfolgsdefinition die enge Orientierung an den Vorgaben stark betont, schildert sie an einer Stelle aber auch, dass sie gelegentlich einzelne Adressat/innen in Umschulung vermittelt, was im Sinne der Vorgaben keine erfolgreiche Vermittlung darstellt (vgl. §§176-180). Sie fügt erklärend hinzu, dass der Aufwand dafür nicht so ins Gewicht fällt: „Meistens haben die ja auch, wenn die diese Vorstellung haben, sich selbst schon gekümmert.“ (§176)

Adressatenbild: Was sind das für Leute, mit denen Frau Richard arbeitet?

Frau Richard betreut Männer und Frauen unterschiedlichen Alters, die aus zwei, drei Branchenschwerpunkten kommen und in der Regel dort oder in verwandten Bereichen auch wieder Arbeit suchen. Eine genauere Angabe zum Qualifikationsniveau der Mitarbeiter/innen macht sie im Interview nicht. Wenn sie zusammen mit den Anleitungen bei der Besetzung der Stellen in den jeweiligen Projekten ‚das Team zusammenstellt‘ (vgl. §67), stehen zwei Kriterien bei der Auswahl im Vordergrund:

„D.h. es kommen Zuweisungen vom Arbeitsamt und wir gucken dann die Leute aus, wo wir sagen oder den Eindruck haben, der könnte vermittelt werden bzw. der passt in das Team rein. Und das funktioniert eben so lange, wie die Nachfrage nach uns größer ist als das Angebot.“ (§67)

Dabei kann es durchaus vorkommen, dass der erste Eindruck doch täuscht:

„Also wenn einer reinkommt, das sieht man irgendwie schon, ob man da Erfolg mit haben kann oder nicht. Und wenn er sich artikuliert und wenn nach den Fähigkeiten gefragt wird, dann sieht man das und hört man das. Und manche können das eben gut verkaufen und dann gibt ’s durchaus welche, die haben sich gut verkauft und waren nachher also eben nicht so gut, also die Selbsteinschätzung war höher als die Fremdeinschätzung.“ (§110)

Letztendlich, so bemerkt Frau Richard an späterer Stelle, sind es bei der Auswahl „viele Komponenten, die da zusammenspielen, um so ne Entscheidung zu bekommen“ (§158), u.a. auch der finanzielle Druck auf die Träger, die Stellen zügig zu besetzen. Klar gegen eine Einstellung sprechen für sie vor allem gravierende persönliche oder soziale Probleme wie z.B. Sucht:

„Weil n bisschen muss man auch da drauf achten, dass man guckt, inwieweit wir so was überhaupt leisten können. Da wir diese ganzen Sachen nicht mehr haben, können wir das auch nicht leisten.“ (§158)

Mitarbeiter/innen, die von der Sozialberatung des Trägers betreut werden und, „sag ich mal, n bisschen Lebenshilfe brauchen“ (§53), sind in der Minderzahl, während die Mehrheit keinen Unterstützungsbedarf in dieser Hinsicht hat oder ihn zumindest nicht zu erkennen gibt:

„Da sind, sag ich mal, die Probleme entweder nicht artikuliert oder nicht so groß. Da sind also teilweise dann auch junge Leute bzw. gestandene Leute, die teilweise ihre Probleme auch selber regeln.“ (§53)

Unter den Mitarbeiter/innen, die Frau Richard betreut, gibt es neben Leuten, die ein Jobangebot nicht wahrnehmen oder „n Praktikum abbrechen aus irgendwelchen nichtigen Gründen“ (§89), auch solche, die mit eigenen Vorstellungen (vgl. §105) oder einer „Lebensplanung“ (§156) kommen, die „teilweise also selbst aktiv“ (§39) werden und

sich einen Arbeitsplatz verschaffen oder sich auch schon vorher um Anschlussperspektiven gekümmert haben (vgl. §176). Frau Richard macht keinen Hehl daraus, dass sie es angenehmer findet, mit denjenigen zusammenzuarbeiten, die „selbst was wollen“, merkt aber zugleich an, dass es so richtige Probleme auch noch nicht gegeben hat:

„Das ist, glaub ich, auch natürlich. Und dass man sich eigentlich lieber um die Leute kümmert, die selbst was wollen, als die Leute, die also die großen Schwierigkeiten machen. Also wobei so richtig große Schwierigkeiten, kann ich gar nicht so sagen, dass wir die bisher gehabt haben.“ (§225)

Bezug auf Adressat/innen: Wie setzt sich Frau Richard zu ihnen ins Verhältnis?

Frau Richard sagt, dass sie im Vergleich zu ihrer früheren Tätigkeit „direkter an den Leuten dran“ und „mehr mit den Leuten zusammen“ (§174) ist. Sie versteht ihre Aufgabe so, „dass ich die immer wieder anschieb“ und „dass ich, ja, ihnen eigentlich immer wieder so n bisschen im Nacken steh“ (§39). Dabei ist es Part der Adressat/innen, die Impulse, die sie gibt, aufzunehmen und in Eigenbewegung umzusetzen. Anschieben bedeutet nicht Tragen. Ob jemand sich in Bewegung setzt und den Schub nutzen will, liegt letztlich in der Eigenverantwortung der Einzelnen:

„Na ja gut, also zur Jagd wird keiner getragen. Das ist so. Und na ja, also wir machen dann das, was wir machen können, aber entscheiden, das muss der Mensch sich selber. Er muss entscheiden, ob er was von den Angeboten annimmt oder nicht.“ (§154)

Die durch die direkte Kooperation bedingte Nähe zu den Adressat/innen empfindet die Vermittlerin manchmal als unangenehm und schwierig im Umgang:

„Schwierig find ich ´s immer, wenn die Chemie nicht stimmt. Man muss dann die Leute - na, es gibt eben Leute, die sind eben schwierig. Und wenn man denn noch keine Sympathie hat, macht das die Sache noch schwieriger. Und, ja, das ist eigentlich so das, was ich so n bisschen ätzend finde.“ (§219)

Frau Richard legt Wert darauf, einen Abstand zu den Adressat/innen wahren zu können. Sie möchte ihnen gegenüber keine caritative oder korrektive Funktion wahrnehmen und möchte von ihnen und ihren Belangen nicht zu sehr vereinnahmt oder in die Pflicht genommen werden. Das geht als Kernaussage aus der Stellungnahme hervor, in der sie ihr Selbstverständnis von den Begriffen „teacher, preacher, friend and cop“ abgrenzt. Dabei bezieht sie sich auf den „preacher“ unter dem seelsorgerischen Aspekt:

„Natürlich hört man sich auch, sag ich mal, deren Probleme an, aber ob ich mich als Seelsorger, das möchte ich eigentlich nicht. Also ich möchte abends auch mal abschalten können. Ich möchte nicht irgendwo jetzt hier Seelsorger sein, also das widerstrebt mir auch so n bisschen. Und Lehrer, na gut, ich bin halt Pädagogin, aber ich möchte nicht belehrend sein, d.h. also im Konsens ja, aber nicht - Und Freund, da möchte ich mich eigentlich auch n bisschen von distanzieren. Also ich bin nicht der Freund der Leute hier, sondern ich bin eher, wenn ´s hoch kommt, Berater, aber Freund nicht. Und Polizist bin ich auch nicht. D.h. die sind ver-

antwortlich für ihre Taten und natürlich, wenn das nicht in Deckung ist mit arbeitsrechtlichen Sachen, natürlich sagt man dann was bzw. leitet auch was ein und wenn 's auch arbeitsrechtliche Konsequenzen sind. Aber ich seh mich nicht als Polizist.“ (§249)

Frau Richard sieht sich, „wenn's hoch kommt“, als Beraterin. Positiv beschreibt sie ihr Verhältnis zu den Adressat/innen im Wesentlichen als eine durch das Ziel oder Projekt ‚Arbeitssuche‘ definierte Arbeitsbeziehung von zwei eigenverantwortlichen Teampartnern, die durch wechselseitig klare Absprachen eine verlässliche Geschäftsgrundlage haben sollte: „Dass die Leute sich n bisschen drauf verlassen können, was man sagt. Aber umgekehrt eben auch.“ (§231) Dabei spielt Beratung tatsächlich keine vorrangige Rolle in den Formen der Zusammenarbeit, die die Vermittlerin schildert.

Formen der Zusammenarbeit

Nach der Einstellung, bei der Frau Richard und Kolleg/innen neben den Vermittlungschancen der zugewiesenen Personen vor allem auf ihre fachliche Eignung für das Projektteam achten, führt die Vermittlerin mit den Mitarbeiter/innen ein Einzelgespräch, um die Vermittlungsperspektiven ‚n bisschen spezieller zu hinterfragen‘ (vgl. §110). Der Zeitumfang beträgt jeweils etwa eine dreiviertel Stunde: „Kann mal mehr, kann auch mal weniger sein, wenn das also relativ klar ist.“ (§122)

Dem Gespräch liegt ein Fragebogen zugrunde. Welche Punkte im Einzelnen darin berührt werden, geht aus dem Interview nicht hervor, d.h. Frau Richard macht von sich aus keine Angaben und es fehlt eine Nachfrage dazu. Die Vermittlerin vereinbart u.a. in dem Gespräch etwaige Qualifizierungsmaßnahmen. Dazu zählen die trägereigenen Schulungs- und Unterstützungsangebote zur Aufbereitung der Bewerbungsunterlagen und zu Techniken und Strategien der Stellensuche, die jeweils von einer speziellen Trainings- oder Lehrkraft durchgeführt werden. Welche Art von Qualifizierungen gegebenenfalls darüber hinaus abgesprochen und bereitgestellt wird, bleibt unklar. In den Schilderungen findet sich dazu kein Beispiel.

Die Kooperation nach dem Erstgespräch folgt keinem bestimmten Muster oder Ablauf. Im Zentrum steht die Kontaktaufnahme zu Arbeitgebern, wobei sich die diesbezüglichen Initiativen zwischen Vermittlerin und Adressat/innen in unterschiedlicher Weise ergänzen können:

„Wobei die Leute eben auch teilweise selbst aktiv geworden sind und was gefunden haben und dann entweder in 's Praktikum geschickt wurden oder dass ich was gesucht hab und die in 's Praktikum geschickt hab oder manchmal ist es auch so gewesen, dass Leute sich selber was gesucht haben und direkt in das Arbeitsverhältnis gegangen sind. Aber eben, was weiß

ich, über Stellenanzeigen von mir bzw. dass sie sich auch selber was gesucht haben, aber wir sie denn immer wieder angeschoben haben.“ (§39)

Aufgrund der aufgebauten Firmenkontakte erhält die Vermittlerin gelegentlich Nachfragen von Arbeitgebern, für die sie gemeinsam mit der fachlichen Anleitung gezielt geeignete Mitarbeiter/innen aussucht und anspricht:

„Und wenn ich dann meinetwegen Anrufe hab von Zeitarbeitsfirmen oder so, dann setz ich mich mit m Anleiter zusammen und gucke, wer könnte dafür in Frage kommen. Weil so diese praktische Einschätzung und die fachliche Einschätzung der Leute, das können die Anleiter eigentlich besser.“ (§143)

Frau Richard schildert es als ausdrücklich „meinen Ansatz“ (§39) und „meine Arbeitsweise“ (§211), über Gespräche und „Aktionen“ (§71 u.a.) das Vermittlungsziel einerseits den Adressat/innen, andererseits den fachlichen Anleitungen immer wieder „vor Augen“ (vgl. §257) zu führen und sie zum entsprechenden Handeln zu bewegen. So versucht die Vermittlerin in erster Linie „mit den Leuten zu reden, dass da ne Selbsterkenntnis kommt, dass sie was tun müssen“ (§211) und „dass sie a) entweder selber was machen oder das machen, was ich ihnen vorschlage“ (§231). Das schließt unter Umständen ein, die Mitarbeiter/innen zu „animieren“, sich Alternativen zum erlernten Beruf zu überlegen:

„Es gibt schon Sachen, wo die Leute sagen: Also ich bin Schlosser und will eigentlich Hausmeister werden. So was gibt es. Und dazu animieren wir die Leute auch, wenn das also schwierig ist, aufgrund des Alters, in dem Beruf, den sie mal gelernt haben, Fuß zu fassen, dass sie was anderes machen. Oder was überlegen, was kann man anderes machen und wo liegen die Neigungen. Und dann versucht man eben, in der Richtung was zu finden.“ (§105)

Ähnlich wie die Vermittlerin den Adressat/innen „so n bisschen im Nacken steh[t]“ (§39) und versucht, „so n bisschen am Leben zu erhalten, dass die Leute selber aktiv werden“ (§39) oder dass sie ‚eher anfangen, aktiv zu werden‘ (vgl. §39), hat sie auch den Anleitungen den Vermittlungsauftrag so nahe gebracht, „dass sie mich eben nicht ignorieren konnten“ (§257). Die Kooperation mit den Anleitungen ist wichtig, damit das Vermittlungsziel nicht gegenüber der Abwicklung der Projektaufträge vernachlässigt wird:

„D.h. wenn man das Gefühl hatte, da tut sich n bisschen wenig, bin ich eigentlich immer rüber gegangen und hab versucht, mit den Anleitern zu reden und Aktionen zu machen. Hab natürlich auch - also das sind ja auch so zwei gegenläufige Parameter, d.h. ich will vermitteln, der Anleiter will seine Aufträge fertig kriegen. Und gute Leute, die sind besser vermittelbar, die will er natürlich halten, damit er seine Arbeiten fertig [kriegt]. Also das ist immer so n Spielchen. Und da muss man sich, ja, aufeinander zu bewegen, man muss reden und versuchen, ja, eben zu vermitteln.“ (§71)

Das Einverständnis der Anleitungen ist zudem Voraussetzung dafür, dass die Adressat/innen Freiräume im Arbeitsalltag erhalten, die sie für die Stellensuche nutzen können. Frau Richard ermuntert die Mitarbeiter/innen dazu, solche Möglichkeiten in Anspruch zu nehmen:

„Sprecht das mit euern Vorgesetzten ab, ihr habt die Gelegenheit, dahin zu fahren und das [Internetrecherche] zu machen. Und dann müssen die eben mal ne Stunde eher abhauen und müssen sich da ne Stunde im eigenen Interesse vor den Kasten setzen.“ (§147)

Frau Richard agiert gleichsam als personifizierte Mahnung an das Vermittlungsziel, indem sie es immer wieder zur Sprache bringt. Dabei steht weniger die individuelle Perspektivenberatung im Vordergrund als das Animieren, Zureden und Anschieben, in dieser Richtung aktiv zu werden und in den Anstrengungen nicht zu erlahmen.

Unklar bleibt, wie genau die „Aktionen“ aussehen, die die Vermittlerin gemeinsam mit den Anleitungen in den Projekten organisiert, um „noch mal so Impulse“ (§152) zu geben. Offenbar adressieren diese Maßnahmen nicht vorwiegend einzelne Mitarbeiter/innen, die zu passiv bleiben, sondern richten sich allgemeiner an die Beschäftigten eines Projektes. Denn es kann durchaus vorkommen, dass Frau Richard Einzelne, die sich nicht bemerkbar machen, aus dem Blick verliert (vgl. §§148ff). Dabei sieht sie es nicht als ihre Aufgabe, Adressat/innen, die trotz der Impulse nicht in Bewegung kommen, ‚zur Jagd zu tragen‘ (vgl. §154).

Ihrerseits hält die Vermittlerin ganz gerne Abstand, wenn ihr Mitarbeiter/innen unsympathisch sind (vgl. §§159ff; auch §225). Problemgespräche mit Einzelnen führt sie allerdings dann, wenn Mitarbeiter/innen aus für sie ärgerlichen Gründen ein Arbeitsangebot ablehnen oder ein Praktikum abbrechen. Sanktionen wie etwa eine Kündigung kann eine solche Auseinandersetzung aber nicht zur Folge haben, da diese an arbeitsrechtliche Kriterien gebunden sind und im Verantwortungsbereich der Anleitungen liegen:

„Und das ist, ja, das ist ärgerlich. Also da steckt man seine Energien rein und kommt am Ende nichts bei rum. Und da muss man den Leuten das dann schon mal n bisschen deutlicher machen. Wobei also diese arbeitsrechtliche Schiene, die ist, glaub ich, mehr im Anleiterbereich zu suchen. Und das ist denn mehr so ne Chemie-Sache und, ja, eben ärgerlich.“ (§223)

Normativer Hintergrund

Für Frau Richard liegt das Primat in ihrer Tätigkeit eindeutig auf der eigenen Einkommenssicherung, wie sie insbesondere in Hinblick auf die Zukunftsaussichten ausdrücklich feststellt:

„Zukunft heißt für mich eigentlich in erster Linie Einkommenssicherung für mich. D.h. dass der Betrieb hier erhalten bleibt und dass man auch mithilft, dass er erhalten bleibt, damit man selber sein Einkommen hat.“ (§253)

Dahinter stehen Fragen der inhaltlichen Ausrichtung – „mit welchen Vorgaben auch immer“ (§253) – oder eigene Wertvorstellungen klar zurück: „Was die Zukunft mit den Ein-Euro-Leuten da angeht, ja, das hängt ja nicht von mir ab, aber da muss man sich aufstellen.“ (§253) Frau Richard sieht sich vielmehr in der Position der Ausführenden, die sich einer Stellungnahme bei der Zielsetzung enthält, da die Entscheidung darüber nicht in ihrer Zuständigkeit liegt:

„Die Vorgaben machen meistens wir ja nicht, das sind ja politische Entscheidungen. Und davon ist man ja immer abhängig. (...) Und darum muss man eben gucken, was gibt es an politischen Zielen, die umzusetzen sind, da muss man dann dran arbeiten.“ (§253)

Auch in ihrer Arbeit mit den Adressat/innen tauchen Wertvorstellungen oder Fragen der richtigen Haltung nicht als Thema auf. Die Taten der Mitarbeiter/innen liegen in deren eigener Verantwortung und sind nicht Sache der Vermittlerin (vgl. insbes. §249). Wenn sie mit ihnen in Auseinandersetzung geht, sind der Anlass nicht grundsätzliche Differenzen in Hinblick auf Einsatzbereitschaft, Arbeitsmoral oder Chanceneinschätzung. So schreitet Frau Richard etwa nicht ein, wenn Mitarbeiter/innen sich den Vermittlungsaktivitäten von vornherein entziehen und die Angebote nicht nutzen (vgl. §§144ff).

Die beiden Interviewpassagen, in denen es um Aussprachen und Ärger geht, haben dagegen zum Thema, dass bereits ein Arbeitsangebot oder ein Praktikum beschafft wurde, also Mühe investiert und Erwartungen auf Arbeitgeberseite geweckt wurden, und dann aus Gründen, die die Vermittlerin unerheblich findet, eine Absage oder ein Abbruch durch die Mitarbeiter/innen erfolgt.

Frau Richard ärgert zum einen die vertane Arbeitsleistung: „Also da steckt man seine Energien rein und kommt am Ende nichts bei rum.“ (§223) Zum anderen sorgt sie sich um den Eindruck, den ein solcher Vorfall bei Arbeitgebern hinterlässt, und befürchtet, dadurch mühsam aufgebaute Firmenkontakte zu verlieren: „Und die melden sich dann auch nie wieder und das ist natürlich auch immer n bisschen blöd. Weil das sind ja auch Kunden, die Arbeitgeber, für uns.“ (§89) Vorrangig geht es Frau Richard in der Auseinandersetzung also weniger um die Haltungen und Perspektiven der Adressat/innen als darum, dass sie durch deren Handlungen ihre Arbeitsinteressen und -ergebnisse gefährdet sieht.

Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen: Wie positioniert sich Frau Richard?

Frau Richard hat in ihrer Vermittlungstätigkeit keinen direkten Kontakt zur Arbeitsagentur. An einer Stelle charakterisiert sie ihr Bemühen um eine vertrauensvolle Atmosphäre für die Adressat/innen in Abgrenzung zu ‚Behördenräumen‘:

„Das ist nicht so, dass ich nur immer hinter denen her laufe, sondern die kommen. Also das versuch ich ja auch aufzubauen, dass die also so n Vertrauen dazu haben, dass das eben nicht irgendwie so ´n Behördenraum ist, sondern dass die Leute dahin kommen, dass sie das auch nutzen.“ (§147)

Ansonsten spielen Arbeitsagentur oder Behörden im Allgemeinen in der Schilderung ihrer Arbeitspraxis keine Rolle.

Dagegen treten Arbeitgeber in den Ausführungen als wichtige „Kunden“ in Erscheinung, auf die man ebenso wie auf die Adressat/innen „zugehen können“ (§231) muss, vor denen Frau Richard sich mit ihren Personalvorschlägen nicht blamieren will und die sie nicht verärgern möchte (vgl. §§89, 143, 223).

Der Kundenbegriff ist in dem Interview den Arbeitgebern vorbehalten, er taucht nicht in Zusammenhang mit den Adressat/innen oder sonstigen Personengruppen auf. In den Aussagen der Vermittlerin hat die Beziehung zu den Firmenkunden und die Verpflichtung ihnen gegenüber tendenziell mehr Gewicht als die Verpflichtung gegenüber den Belangen der Adressat/innen.

Als sie beispielhaft eine aus ihrer Sicht ärgerliche Ablehnung eines Arbeitsangebotes schildert, geht daraus u.a. auch hervor, dass aus der Perspektive des Mitarbeiters die Absage nicht ganz und gar unbegründet und haltlos ist, da es ihm immerhin gelingt, kurz darauf ein besseres Angebot zu bekommen. In der Erzählung verschwindet dieser Aspekt hinter der Verärgerung der übrigen Beteiligten. Allerdings mag die Darstellung insgesamt auch dadurch geprägt sein, dass sich darüber hinaus der weitere Verlauf für die Vermittlerin als gleichfalls enttäuschend erweist:

„Also wir hatten das schon gehabt, dass also n älterer Mitarbeiter in n Praktikum gegangen ist, der auch von der Firma da n Job angeboten gekriegt hat, allerdings für 10 Euro die Stunde. Das ist durchaus üblich, ist zwar nicht, ist kein Höchstlohn. Und das hat er abgelehnt. Und das war natürlich wegen des Alters einmal und dann wegen dem Stundenlohn, das war natürlich schon n bisschen ärgerlich. Also die Firma hat sich geärgert, wir haben uns geärgert. Wir haben nun hinterher n Gespräch geführt und, ja. Er hat denn, wir haben denn natürlich noch n Job für ihn gefunden, da hat er immerhin noch 12 Euro gekriegt. Aber da war er auch nach vier Wochen wieder weg. Und jetzt ist er wieder hier im Ein-Euro-Programm oder Zwei-Euro-Programm gewesen. Und das ist, ja, das ist ärgerlich. Also da steckt man seine Energien rein und kommt am Ende nichts bei rum.“ (§223)

In zwei Interviewpassagen bedient sich Frau Richard einer Art Handelssprache, die den Eindruck hervorruft, als spreche sie aus der Position eines Zulieferers heraus, der etwas eigenwilliges Stückgut auf Lager hält: zum einen als sie erklärt, dass es anders als bei Ämtern im handwerklichen Bereich „auch schon möglich [ist], um sieben was zu beschicken“ (§261); zum anderen, als sie die Bearbeitung von Firmennachfragen beschreibt:

„Und wenn ich dann meinetwegen Anrufe hab von Zeitarbeitsfirmen oder so, dann setz ich mich mit m Anleiter zusammen und gucke, wer könnte dafür in Frage kommen. (...) Und da kann man die auch ganz, eben dementsprechend verkaufen. D.h. ich mach dann den einen Teil und der Anleiter sagt dann dem Arbeitgeber: Fachlich so und so. Bzw. der Arbeitgeber sagt zum Anleiter: Ich brauch die und die Leute, die das und das können. So und dann sagt er: Die und die Leute sind in Zahl X vorhanden bzw. eben nicht vorhanden. So und dann hat man zwar n Kunden, aber kommt nicht zusammen. Oder es klappt gut.“ (§143)

Zuvor an anderer Stelle im Interview korrigiert sich Frau Richard im Satz, als sie das Wort Verkaufen gebraucht: „Also vom sich Verkaufen ist er, ja, eigentlich so, dass man auch sagen kann, den kann man an n Arbeitgeber ver-, na, verkaufen will ich nicht sagen, aber.“ (§110) Das Wort scheint ihr einerseits also etwas unangenehm oder unkorrekt, andererseits aber zugleich naheliegend in Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit zu sein. Allerdings sind auch die Firmenkunden mit ihren Wünschen nicht immer König. Wenn ihre Interessen das Vermittlungsziel unterlaufen, gilt es auch ihnen gegenüber Grenzen zu setzen und gegenzusteuern:

„Also es gibt natürlich Bereiche, (..) die versuchen, dann auch über Praktikanten bestimmte Arbeiten zu erledigen, und dann sagen: April, April. Erst: Ja, wir spielen mit dem Gedanken. Und wenn das Praktikum vorbei ist, dann machen sie nichts mehr. In der Vergangenheit sind wir immer von einem Monat und noch 14 Tagen ausgegangen. Das haben wir also reduziert auf höchstens drei Wochen und dann Entscheidung: Ja – Nein. Wenn nein, dann kommt er wieder zurück.“ (§156)

7.5.2. Die Vermittlerin Frau Ludwig

„Also vielleicht kann man es ganz verkürzt so sagen, dass ich meinen Teilnehmern heute als Vermittler, als Arbeitsvermittler erscheine. Und sonst nichts.“

„Also ich glaube, wichtig ist immer so, dass man den Teilnehmern vermitteln kann, dass man für sie n fairer Partner sein möchte.“

Aufgabenspektrum und Erfolgsverständnis

Die Vermittlerin Frau Ludwig arbeitet im transformativen Modell. In dem Interview mit ihr erfolgen viele Aussagen zur aktuellen Arbeitssituation im Vergleich zu früheren Erfahrungen. Dabei bezieht sich die Vermittlerin häufig auf die Trägerarbeit insgesamt und nicht direkt auf ihren persönlichen Arbeitsbereich. Für den Träger stellt sie folgende Entwicklung des Aufgabenschwerpunktes fest:

„Also man kann sagen, (...) dass sich die inhaltlichen Ansprüche an unsere Arbeit, die ja nicht nur hießen also Qualifizierung zusätzlich zur Arbeit und durch die Arbeit, sondern auch so was wie soziale Integration, Stichwort psychosoziale Stabilisierung (...), das ist ja im Grunde genommen alles nicht mehr vorhanden. Nicht weil wir uns jetzt davon distanzieren, sondern weil die Verhältnisse sich geändert haben und wir also andere Anforderungen zu erfüllen haben. Und die aktuelle Anforderung ist einfach zu umschreiben als Beschäftigung und Beschäftigung eben als auch so ne Basis zur Vermittlung. Letzten Endes geht es drum, die Leute zu vermitteln.“ (§143)

Die Vermittlerin betreut ein festgelegtes Kontingent an Mitarbeiter/innen während ihrer Beschäftigungszeit beim Träger. Aus dem Interview geht nicht klar hervor, welche Teilschritte die Zusammenarbeit mit den Adressat/innen in der Regel im Einzelnen umfasst, d.h., Frau Ludwig gibt dazu in ihren Ausführungen keinen zusammenfassenden Überblick und es fehlt eine direkte Nachfrage. Deutlich wird, dass es im Schwerpunkt darum geht, die Adressat/innen darin zu unterstützen, möglichst viele Kontakte zum Arbeitsmarkt herzustellen:

„Und letzten Endes denke ich, kommt es drauf an, dass man es mit m Teilnehmer schafft, so wie der Arbeitsmarkt im Moment ist, möglichst viele Kontakte zustande zu bringen. Das ist wahrscheinlich nicht so sehr, geht es um Qualität, sondern um Quantität. Sozusagen irgendwie, wenn ich hundert abgeklappert hab, dann ist einer dabei.“ (§223)

Dazu trifft sich die Vermittlerin in regelmäßigen Abständen in Einzelterminen mit den Adressat/innen:

„Ich persönlich hab mit den Leuten jede Woche einen Termin gehabt. Jede Woche Stellenangebote gesichtet. Jede Woche n Bewerbungsschreiben beraten, korrigiert, verbessert. Jede Woche also immer pro Teilnehmer unzählige Telefonate geführt.“ (§96)

Beratung zu Qualifizierung oder sozialen Fragen spielt in der Betreuung für gewöhnlich keine Rolle. Zwar bemerkt Frau Ludwig, dass die Vermittlungsarbeit im Träger „sich schon auch so unter diesem modernen Wort Casemanagement“ versteht und mit einbezieht, „wenn die Leute Schulden haben, Sachen mit Wohnung oder Drogen und so weiter und so fort“ (§159), sie schränkt aber auf Nachfrage gleich darauf ein, dass der Ansatz für ihre eigene Praxis keine Relevanz hat, „weil meine Teilnehmer als gelernte Fachkräfte, ja, eigentlich keine Probleme in dem Bereich haben“ (§163). Qualifizierungsangebote seien ohnehin „nur noch rudimentär“ (§134) vorhanden und beschränkten sich in erster Linie auf Qualifizierung durch die Arbeit beim Träger und eine Einweisung in die Computernutzung für Bewerbungszwecke (vgl. §181).

Im Kontext ihrer Arbeit mit den Adressat/innen erwähnt die Vermittlerin keine Kooperationsbeziehungen mit weiteren Stellen im Träger wie z.B. Anleitungen oder anderen Fachstellen. Offenbar leistet sie die vermittlungsbegleitende Unterstützung in direkter Kooperation mit den Adressat/innen weitgehend eigenständig.

Auf die Frage nach Erfolgserlebnissen zögert Frau Ludwig zunächst, weil ihr nicht sofort etwas einfällt, bevor sie einige erfreuliche Ereignisse und gelungene Arbeitsschritte in der Kooperation mit Adressat/innen oder Kolleg/innen anführt:

„Also das kann ich im Moment gar nicht so benennen. Zum Beispiel gibt es halt so Momente hier wie mit dem Kollegen Herrn X. Wir beide können zusammen ganz gut Bewerbungsschreiben formulieren. Das läuft dann so in der Art, dass mir mal grade wieder nichts einfällt, ich ihm das zeige und er sagt: Mensch, dies Wort. Und bei mir klickt es und schon weiß ich's, so. Also das zum Beispiel war eines der Highlights. Oder dass n Teilnehmer mal was begriffen hat oder n Teilnehmer herkommt und, ja, ne Fülle von Stellenangeboten und was er sich dazu überlegt hat und so was präsentiert.“ (§199)

Im Anschluss daran kommt sie auch auf Vermittlungserfolge zu sprechen, wobei sie allerdings sogleich einschränkt, dass die Freude darüber nicht so sehr positiv durch das Erreichen dieses Ziels, sondern vor allem negativ durch das Wegfallen eines gewissen Ergebnisdruckes bestimmt ist:

„Natürlich hab ich mich gefreut, dass auch Teilnehmer in Arbeit gegangen sind. .. Aber das war für mich mehr so unter dem Gesichtspunkt, dass mir n bisschen Druck weg ist. Ja, weil von den Teilnehmern hat ich von vornherein die Einschätzung, dass da was realistisch ist, und da hab ich mir natürlich auch selber Druck gemacht.“ (§199)

Der Druck habe gegenüber der früheren Tätigkeit zugenommen, „weil es soll ja Ergebnisse geben und die Ergebnisse sind ja ablesbar“ (§203). Er vermittelt sich für Frau Ludwig über den Wunsch, einen Beitrag zum Gesamtergebnis des Trägers zu leisten, und stellt sich gegenüber solchen Adressat/innen ein, bei denen eine Vermittlung grund-

sätzlich aussichtsreich erscheint. In diesen Fällen drängt es die Vermittlerin dann auch zu schnellen Ergebnissen:

„Der Druck besteht eigentlich immer da drin, dass natürlich auch ich wie jeder andere gerne dazu beitragen würde, dass das Betriebsergebnis gut ist. Und Druck hab ich nicht bei Teilnehmern, wo ich sowieso keine Chance sehe. Aber bei Teilnehmern, wo ich ne Chance sehe, da hab ich natürlich Druck. Denn wenn die nicht in Arbeit gegangen wären, dann hätt ich gesagt: Eigentlich hätte da was möglich sein müssen. So, das ist das, was mir Druck macht, weil das eben dann doch auch relativ lange, sieben Monate oder so, nee, sechs Monate gedauert hat, bis sie in Arbeit waren. Das war mir eigentlich zu lange. Und da war ich aber auch erleichtert.“ (§209)

Während die Vermittlungsergebnisse für Frau Ludwig also in erster Linie in Hinblick auf das Betriebsergebnis und damit für den Fortbestand des Trägers relevant sind, zeigt sie sich persönlich gegenüber der Zielsetzung eher distanziert (vgl. auch §§80,82,86). Wie bereits aus ihrer Nennung von Erfolgserlebnissen hervorgeht, sagt Frau Ludwig von sich, dass sie „persönlich eigentlich auch schon zufrieden“ (§201) ist, wenn unabhängig vom Ergebnis eine gute Zusammenarbeit zustande kommt:

„Und wenn so was funktioniert, dann ist das natürlich auch zufriedenstellend. Und dann bringt das Spaß, auch unabhängig davon, ob nun wirklich was rauskommt.“ (§201)

Als Beispiel erzählt sie von der Kooperation mit einer Teilnehmerin, die zuvor eine hochqualifizierte Leitungstätigkeit ausgeübt hat:

„Die hat nichts bekommen, weil sie nun 50 Jahre alt ist, nee, 55 war die schon. Halt nicht so gut Deutsch kann wie n Deutscher, obwohl die ne bessere Struktur in der Sprache hatte als viele Deutsche. Sie hat halt nichts bekommen, aber es war ne gute Zusammenarbeit und es war in dem Sinne nicht nutzlos.“ (§201)

Eine Leerstelle bleibt in der Schilderung allerdings, worin der Nutzen für die Teilnehmerin bestand bzw. inwiefern die Zusammenarbeit auch aus der Perspektive der Teilnehmerin nicht nutzlos war. In einem Beispiel für eine misslungene Kooperation, das die Vermittlerin an anderer Stelle erzählt, kommen gleichfalls Anliegen und Einschätzung der Teilnehmerin selbst nicht zur Sprache. Anders als bei der guten Zusammenarbeit fällt hier die Frage, ob und was am Ende an Ertrag herauskommt, allerdings argumentativ ins Gewicht:

„Und jemand .. , dem man seine eigenen Interessen immer hinterher tragen muss, das ist unproduktiv. Das ist einfach, das ist finanziell unproduktiv und das ist auch menschlich frustrierend auf die Dauer. Also ich hatte da ne Teilnehmerin, von der mir klar war, dass sie sehr wahrscheinlich keine Arbeit finden wird. Wo ich aber als Pädagogin gedacht hab: Okay, vielleicht kann man was anderes erreichen. So n bisschen Qualifikation durch die Arbeit, n bisschen EDV und dieses und jenes. Wenn ich dann aber feststelle, dass sie nach acht Monaten gar nichts gelernt hat, ja dann, ja dann sag ich: Hast du acht Monate gearbeitet und die Frau hat nichts rausgezogen vielleicht, außer dass du n netter Mensch bist. Und das ist also nicht, das kann man nicht immer machen.“ (§181)

Dadurch, dass in den Beispielen jeweils Ziel und Nutzen der Adressat/innen als Maßstab der Bewertung fehlen, entsteht der Eindruck, dass das Urteil darüber, welche Zusammenarbeit zufriedenstellend verläuft und ob ihre Resultate bedeutsam sind, vorrangig selbstreferentiell daran orientiert ist, ob die Vermittlerin das Miteinander als anregend oder aufreibend erfährt.

Dabei scheinen sich ihre Erwartungshaltung und Toleranzgrenze, was das rasche Eintreten konkreter Ergebnisse betrifft, im Zeitverlauf selbst verändert zu haben (vgl. auch §90). Denn das Ausbleiben unmittelbarer Effekte, das Frau Ludwig im obigen Beispiel als „unproduktiv“ und „auch menschlich frustrierend“ beschreibt, stellt sie im Kontext früherer Arbeitserfahrungen als nicht grundsätzlich problematisch, sondern eher als ein annehmbares Phänomen langfristiger Prozesse dar:

„Früher konnte man auch recht lange mit jemand über vieles sprechen. Und das hat dann auch manches bewegt. Vielleicht nicht unmittelbar, aber auf Sicht. Ich kann mich erinnern noch an Jugendliche, wo es ja früher immer drum ging, die vornehmlich in Ausbildung zu bringen, also wenn sie keine Ausbildung hatten. Wo ne Maßnahme von zwei Jahren scheinbar nichts gefruchtet hat, die ohne Perspektive rausgekommen sind und n halbes Jahr später ankamen und sagten: Hey, ich hab doch ne Ausbildung angefangen. Wo man sagen muss: Okay, dieses ganze Gerede und dass sie jemand an der Seite hatten, das hat ihnen schon geholfen.“ (§231)

Adressatenbild: Was sind das für Leute, mit denen Frau Ludwig arbeitet?

Frau Ludwig arbeitet mit Frauen und Männern, von denen viele berufserfahren sind und eine fachliche Ausbildung haben, die aber überwiegend wegen mangelnder Nachfrage ihrer Qualifikation, aus Altersgründen oder wegen sprachlicher Barrieren keinen Arbeitsplatz finden (vgl. §§82, 185, 201). Sie suchen teils in ihrem Ausbildungsberuf Arbeit, teils sind sie beim Träger im ungelernten Bereich eingesetzt und offenbar auch in ihren weiteren Beschäftigungsperspektiven darauf festgelegt:

„Die arbeiten hier als Reinigungskräfte und ihre Perspektive ist Reinigungskraft. Ja, also da ist ne Menge Potential, was dann konkurriert mit jemanden, der dann gar nichts gelernt hat, um ne Stelle als Reinigungskraft. Und das ganze kreative oder technische oder organisatorische Potential oder so, das ist weg. Das kann nicht realisiert werden.“ (§185)

Gravierende soziale oder persönliche Probleme sind in der Arbeit mit den Adressat/innen kein Thema (vgl. §§159ff). Frau Ludwig bemerkt, dass solche Belange unter dem Vermittlungsschwerpunkt kaum mehr zur Sprache kommen (vgl. §§155ff), sie geht aber auch davon aus, dass ihre Teilnehmer/innen als qualifizierte Leute keinen Unterstützungsbedarf in dieser Hinsicht haben (vgl. §163).

Die Adressat/innen erscheinen also einerseits als recht kompetent und handlungsfähig. Die Teilnehmerin, der man ‚die Interessen hinterher tragen muss‘ (vgl. §181), bestimmt insofern nicht das Gesamtbild, sondern scheint eher die Ausnahme als die Regel zu sein. Im Kontrast dazu steht allerdings, dass die Vermittlerin es als Erfolg erfährt, wenn ‚n Teilnehmer mal was begriffen hat‘ (§199), da diese Aussage den Eindruck erweckt, dass sie auch häufig das Gegenteil erlebt.

Bezug auf Adressat/innen: Wie setzt sich Frau Ludwig zu ihnen ins Verhältnis?

Frau Ludwig erscheint den Adressat/innen als Arbeitsvermittlerin ‚und sonst nichts‘ (§151). Im Vergleich zu früher, sagt sie, ist der Kontakt begrenzter und weniger offen und freigebig an zeitlicher und persönlicher Zuwendung:

„Und ich denk, früher hat man sich nicht so abgegrenzt, das ist klar. Auf Grund der Tatsache, dass man eben jetzt maximal 10 Monate hat und bei den 199er Leuten bloß 6 Monate, muss natürlich in dem Zeitrahmen was passieren. Und da kann man eben nicht mehr so viel rumreden.“ (§183)

In der auf das Thema Vermittlung fokussierten Zusammenarbeit sieht sie sich idealerweise als Teil eines zweiköpfigen Projektteams, das sie mit den jeweiligen Adressat/innen bildet:

„Das wär auch immer so meine Vorstellung und mein Wunsch an die Teilnehmer, zu sagen: Pass auf, wir beide machen n Projekt zusammen, und das Projekt heißt Arbeit finden. (...) (...) Und das ist eben auch so, was mich motiviert. Wenn ich das Gefühl hab, der Teilnehmer und ich, wir sind so n kleines Team.“ (§201)

Während Frau Ludwig in Zusammenhang mit ihrer früheren Tätigkeit davon spricht, dass die Adressat/innen ‚jemand an der Seite hatten‘ (§231), beschreibt sie ihre Position in der aktuellen Arbeitskonstellation vor allem so, dass die Adressat/innen sie im Rücken haben. So etwa in einem Beispiel, in dem sie ihren spezifischen Beitrag zu einer erfolgreichen Teamarbeit verdeutlicht:

„Also wenn ich mich motivier oder wenn ich motiviert bin, dann war das ja in dem Fall auch etwas, was die Teilnehmer motiviert hat. Was denen auch den Rücken gestärkt hat und den Atem gegeben hat, da dran zu bleiben. Und insbesondere also eine Frau, die war eben 150-prozentig dabei. Und da weiß ich, dass das nur möglich war, weil sie mich als Hintergrund hatte. Das hätte sie alleine nicht durchgestanden. Das ist vollkommen klar. Das hätte kein Mensch alleine durchgestanden.“ (§201)

Die Vermittlerin benennt es generell als eine wesentliche Anforderung in ihrer Tätigkeit, ‚dass man in der Lage ist, so ne Anschubmotivation zu geben und auch zwischendrin, wenn es dann irgendwie Resignation gibt oder so, das aufzufangen‘ (§223). Dabei bedeuten Anschieben und Auffangen nicht Tragen. Die Adressat/innen müssen auch

selbst Initiative zeigen, damit die Zusammenarbeit produktiv ist. Wichtig ist Frau Ludwig jedoch, „dass man den Teilnehmern vermitteln kann, dass man für sie n fairer Partner sein möchte“ (§223). Fairness umschreibt sie an anderer Stelle als ein Vorgehen, das allen die Chance gibt, sich in einer Zusammenarbeit zu bewähren, die auf klar definierten Bedingungen beruht (vgl. §177).

Eine Stellungnahme zu dem Rollenensemble „teacher, preacher, friend and cop“ wurde in diesem Interview nicht erfragt.

Formen der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit mit den Adressat/innen ist in dem Interview im Detail nicht ausgeführt. Frau Ludwig erwähnt, dass sie sich mit ihnen jede Woche jeweils zu einem Einzeltermin trifft. Sie unterstützt ihre Arbeitssuche, indem sie Stellenangebote mit sichtet, Bewerbungsschreiben mit aufsetzt sowie „zahlreiche“ (§§197, 201) und „unzählige“ (§96) Telefonate mit Arbeitgebern führt. Außerdem bestärkt sie die Adressat/innen darin, im Bewerbungsmarathon nicht aufzugeben, sondern durchzuhalten. Die Vermittlerin schätzt, dass es „pro Teilnehmer sicher pro Woche n Aufwand von zwei Stunden [ist]“ (§98). Zum Teil erledigt sie mehrere Aufgaben parallel:

„Dass ich dann sag: Setz dich hin, schreib deine Sachen. Ich komm nachher und guck und dann geh ich woanders hin und mach noch was anderes.“ (§102)

Frau Ludwig hebt das gegenwärtige Vorgehen, in dem die Quantität der Arbeitsmarktkontakte im Vordergrund steht, von dem anfänglichen Konzept ab, in dem es mehr darum ging, eine individuelle Suchstrategie zu entwickeln:

„Ich weiß so vor ungefähr drei Jahren, als wir damit angefangen haben, hatten wir auch so ne Vorstellung, man könnte mit dem Teilnehmer sehr zielgenau herausarbeiten sein geeignetes Arbeitsfeld. Und das auch finden. Und das scheint im Moment nicht mehr so zu sein. Im Moment scheint es so zu sein, wenn man sagt, also jemand will Gartenbauhelfer machen oder Fahrer, so: Stellen abklappern und irgendwann klappt es. Und da ist eben gefragt so Durchhaltevermögen und dass man zügig diese, dass man sagt: Okay, jetzt haben wir 20 oder 30 und irgendwann klappt es, weitermachen.“ (§223)

Bislang hat Frau Ludwig alle Adressat/innen in Hinblick auf Vermittlung betreut, auch solche, deren Chancen schlecht stehen oder die an beruflichen Vorstellungen festhalten, die nur schwer zu realisieren sind. Sie spricht jedoch mehrmals an, dass sich diese Praxis nicht rechnet, „weil die Arbeit, die man da investiert, die kriegt keine Resultate“ (§90). Sie unterstützt daher die Überlegungen im Träger, zukünftig die Leistungen nach einem Auswahlverfahren zu differenzieren:

„Wir haben natürlich, ja, im vergangenen Jahr und das trifft nicht nur für mich, sondern für alle Vermittler zu, das weiß ich, die Leute sehr stark bearbeitet. Und das zum Beispiel kostet viel Energie und Zeit. Ob wir das weiterhin machen werden oder ob wir eben wirklich dieses Creaming betreiben in dem Sinne: Wer's begriffen hat, mit dem tun wir was, und wer's nicht begriffen hat, .. der kriegt hier noch Zugang zum Internet und Briefpapier und Zugang zum Computer zur Verfügung gestellt und muss selber sehen, wo er bleibt. Also in der Richtung kann es sich schon entwickeln.“ (§193)

In dem Interview gibt es keine Hinweise darauf, in welcher Weise die Vermittlerin bislang die Auseinandersetzung mit den Teilnehmer/innen um realistische Arbeitsziele führt. Sie erwähnt, dass es Entlassungen gibt, wenn die Zusammenarbeit auch in den Maßnahmen nicht funktioniert (vgl. §229), es bleibt jedoch unklar, ob und inwiefern arbeitsrechtliche Schritte in ihrer Kooperation mit den Adressat/innen ein Thema sind. Die Vermittlungsbemühungen jedenfalls konzentrieren sich auf diejenigen, die sich in ihren Ansprüchen den Realitäten des Arbeitsmarktes anpassen:

„Wer sagt, nee, für unter 10 Euro oder 12 Euro arbeite ich nicht und am Band arbeite ich auch nicht, mit dem können wir nichts machen. Da können wir dann mal gucken, ob es zufällig irgendwo ne entsprechende Stelle gibt, aber das ist nicht der Mittelpunkt unserer Aktivität.“ (§191)

Perspektivisch spricht sich Frau Ludwig für ein Prozedere aus, das gezielt an den Kriterien Motivation und aktive Mitarbeit ansetzt, um die Förderung zu steuern. Dabei sollen, unabhängig vom ersten Eindruck, alle in einer Art Probezeit die Chance erhalten, die von Seiten des Trägers noch zu formulierenden Anforderungen an eine aktive Mitarbeit zu erfüllen:

„Wobei ich ehrlicherweise sagen muss, natürlich hat jeder Vermittler von vornherein, also schon nach 10 Minuten und mit m Blick auf n Lebenslauf ein Bild und ne Einschätzung. Trotzdem denke ich, wird es fair sein zu gucken, wie sich das entwickelt. Und, also die Kunst besteht im Moment drin, genau zu definieren, was wir von den Teilnehmern erwarten. Um dann unsererseits also wieder ne Leistung zu erbringen für sie.“ (§177)

Frau Ludwig will sich dafür einsetzen, dass für

„alle Teilnehmer, die sich in diesem Sinne auch motiviert zeigen, unabhängig von ihrer Qualifikation, dass wir uns dann auch wieder für die einsetzen. Denn also unabhängig von formeller Qualifikation scheint mir, dass so was wie Motivation, mit Motivation kann man ganz ungeheuer viel machen.“ (§177)

Im Widerspruch dazu deutet sie an anderer Stelle allerdings einen Zukunftsausblick an, in dem die Auswahl nach Qualifikation und Einschätzung der Vermittlungsaussichten durch den Träger doch eine Rolle spielt:

„Deswegen, irgendwo muss sich das ja auch rechnen, und dann kommt man vielleicht dahin, sag ich mal, wenn man zehn Leute einstellen würde, vielleicht so n strenges Creaming zu machen und zu sagen: Okay, die zwei Leute. Und die andern machen halt hier ihre Arbeit, kriegen zur Verfügung, was alle zur Verfügung haben, aber kriegen keine weitere Betreuung.

Weil man da sowieso keine Aussichten sieht. So könnte das ausgehen. Dafür würde ich im Grunde genommen auch plädieren, weil die Arbeit, die man da investiert, die kriegt keine Resultate.“ (§90)

Normativer Hintergrund

Frau Ludwig sieht sich in ihrer Funktion als Vermittlerin Anforderungen erfüllen, die sie für sinnentleert und „inhaltlich eigentlich katastrophal“ (§197) hält, die jedoch nicht zu ihrer Disposition stehen: „Aber es ist so, wir haben wenig Einfluss auf die Rahmenbedingungen, um nicht zu sagen null Einfluss.“ (§197) Sie konstatiert gegenüber früheren Formen der Arbeitsförderung einen Verlust an Räumen und Möglichkeiten zur Entwicklung, der im Übrigen einem generellen gesellschaftlichen Trend zur Marginalisierung der „Armen und Schwachen und Kranken“ (§231) folge:

„Und die Freiräume, die sind jetzt im Moment nicht mehr da, und es ist eben auch nicht mehr der Freiraum da, dass sich jemand wirklich entwickeln kann. Die Arbeit ist reduziert zielgerichtet: Arbeitsvermittlung. Und es spielt im Moment auch, also Sinn spielt im Moment überhaupt gar keine Rolle. Es geht wirklich drum: Willst du arbeiten, auch wenn du gelernter Installateur bist und zuletzt n Stundenlohn hattest, was weiß ich, von 15 Euro, bist du gewillt, für 6 Euro irgendwo am Band zu arbeiten. Und dabei noch n Fahrweg eine Richtung von 2 Stunden auf dich zu nehmen. So. Das ist das Thema, und das ist natürlich ne Reduktion. Und insofern also ist das schon ne inhaltliche Verarmung.“ (§185)

Dennoch sagt Frau Ludwig von sich, dass sie die Arbeit nicht besonders „deprimiert“ (vgl. §86) und sie die Arbeit sogar „im Moment reizvoll“ (§197) findet. Zum einen weist sie darauf, dass die jeweiligen Rahmenbedingungen in der Arbeitsförderung für gewöhnlich ein sehr flüchtiges Phänomen sind und dass es vor diesem Hintergrund angebracht erscheint, auch die derzeitige Situation als eine vorübergehende Phase im Verlauf ständig wechselnder Anforderungen anzusehen:

„Das muss man mal sehen, also es ist ja .. und das gilt im Grunde also schon seit zehn Jahren, alles permanent im Fluss. (...) Es ändern sich jedes Jahr die Bedingungen.“ (§86)

Zum anderen nimmt sie es gewissermaßen sportlich als eine Herausforderung, an den aktuellen Anforderungen die eigenen Fähigkeiten zu messen:

„Na ja, ich bin ja jemand, der schon die Entwicklung der letzten zehn Jahre mitgemacht hat und dadurch, dass sich das immer verändert, ist es ja nie langweilig geworden. Und .. ich find's im Moment reizvoll. Also einfach zu sehen, wie man die Leute unterbringen kann. Ich hab ja mit zahlreichen Personalbüros, Zeitarbeitsfirmen und so weiter telefoniert. Einfach zu gucken, wie ich mit diesen Leuten, mit denen ich bislang nicht so viel zu tun hatte – hatte ja meistens mit Behörden zu tun –, wie ich mit denen zurechtkomme. Das finde ich interessant. Und auch wie man Teilnehmer motiviert und gerade eben im gelernten Bereich ist es ja wichtig, dass die schriftlichen Bewerbungsunterlagen in Ordnung sind. Wie man das gestaltet, was man da für Texte macht im Anschreiben. Das, ja, find ich schon, also ich seh da drin für mich persönlich immer ne Herausforderung.“ (§197)

Frau Ludwig ist in der Tat im Interview engagiert und ambitioniert bei der Sache, wenn es um die konzeptionelle Gestaltung einer erfolgreichen Vermittlungsarbeit geht. Die Entkoppelung von Sinn und Motivation, die die Vermittlerin für sich vollzieht, scheint sie dabei als Haltung auch den Adressat/innen zur Bewältigung ihrer Situation nahezu legen:

„Und was wir erreichen müssen, ist zu sagen: Passt auf, Leute, die Situation ist so. Und wir gehen hin und machen für uns das Beste daraus. Ja? Also das ist dann eben auch die Motivation, auch aus so ner Situation noch was Positives rauszuziehen.“ (§197)

In dem Interview werden allerdings keine Anhaltspunkte deutlich, worin aus welchen Gründen das Beste für die Adressat/innen bestehen könnte. Denn die erreichbaren Arbeitsplätze, die als einzige Perspektive auftauchen, scheinen in keiner Hinsicht erstrebenswert und selbst Teil der finanziellen und inhaltlichen Verarmung zu sein. So treten als greifbare Optionen Abstieg oder Abseits hervor. Genau besehen gehen beide ineinander über, so dass selbst die Wahl eines kleineren Übels schwer auszumachen ist.

Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen: Wie positioniert sich Frau Ludwig?

Frau Ludwig erwähnt in den Schilderungen zu ihrer Vermittlungspraxis die Arbeitsagentur nicht. Arbeitgeber tauchen auf als Akteure, zu denen sie in großer Zahl, zu Hunderten (vgl. §217), Kontakt aufnimmt und mit denen man ebenso wie mit den Adressat/innen umgehen können muss:

„Man muss mit Menschen umgehen können, sowohl mit den Teilnehmern und Arbeitssuchenden, als auch mit denen auf der anderen Seite.“ (§227)

Der intensive Umgang mit Personalverantwortlichen ist für Frau Ludwig eine weitgehend neue und persönlich spannende Erfahrung (vgl. §197). In der Überlegung, die Betreuungsleistungen künftig am Kriterium der Motivation zu differenzieren, sieht sie sich von Arbeitgeberseite bestätigt, wie sie in einem Beispiel berichtet:

„Und der Produktionsleiter dort sagt auch: Papiere interessieren mich nicht. Ich will die Leute sehen. Ich will sehen, was sie für ne Körperhaltung haben, ob sie sauber sind. Ich mach ne Probearbeit und dann guck ich, wie sie sich verhalten. Wenn einer sagt, ist grad im Moment nichts zu tun, aber ich seh, da liegt Dreck in der Ecke, und nimmt sich nen Besen und fegt das weg. So, dann ist das für ihn, so. Das ist eben auch Motivation. Wenn er spürt, der will auch und der hängt sich rein. Und das ist, denk ich, dann auch der Ansatzpunkt für unser Creaming.“ (§181)

Die Vermittlerin findet es gleichfalls interessant, wie sie die Adressat/innen für die Arbeitsuche motivieren kann (vgl. §197 u.a.). Was ihre Belange betrifft, bleibt aber insgesamt der Eindruck, dass in einem weitgehend sinnlosen Geschehen jeder für sich selbst zusehen muss, „wo er bleibt“ (§193).

7.6. Resümee

In diesem Kapitel wurden sieben Falldarstellungen zur Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit präsentiert. Sie zeigen durch ihren in sechs Dimensionen gegliederten Aufbau, dass die Vermittler/innen sich, relativ unabhängig von den in Kapitel 6 dargestellten organisationalen Rahmenbedingungen, in unterschiedlicher Weise zu den Adressat/innen ins Verhältnis setzen und in die Zusammenarbeit mit ihnen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und Ziel- und Wertorientierungen einbringen. Dabei sind die einzelnen Darstellungen je in sich überwiegend schlüssig und geben ein stimmiges Bild von der Arbeit mit den Adressat/innen. Im folgenden Kapitel ist daher Thema genauer herauszuarbeiten, welche Muster ihnen zugrunde liegen und aus welchen Elementen in den jeweiligen Dimensionen sie sich zusammensetzen.

8. Vier Typen der Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit

Der in diesem Kapitel präsentierte Systematisierungsvorschlag versteht sich als ein Beitrag zur Analyse von Formen der Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit. Er beruht darauf, wie die befragten Vermittler/innen in den Hamburger Beschäftigungsträgern ihre Arbeit beschrieben. Aufgrund der im Fallvergleich erkennbaren Unterschiede differenziere ich im Folgenden vier Typen oder Muster der Aufgabenwahrnehmung, die ich als *Beratung*, *Begleitung*, *Agentur* und *Fürsorge* bezeichne. Um sie von der sonstigen alltags- oder fachsprachlichen Begriffsverwendung abzuheben und als Bezeichnungen für Handlungstypen kenntlich zu machen, die empirisch aufgrund der Interviewausagen gebildet wurden, sind sie im Text kursiv gesetzt.

Dabei übernehme ich mit den Bezeichnungen *Beratung* und *Begleitung* die Selbstpositionierung der Befragten (vgl. Kap.7). Als *Agentur* bezeichne ich eine Form, die einer utilitaristisch begründeten Geschäftspartnerschaft nahekommt, in der jede Seite mittels der jeweils anderen ihren Nutzen verfolgt. Der Begriff schien mir insofern passend, als er weniger im Kontext Sozialer Arbeit angesiedelt ist und mehr auf eine ertragswirtschaftliche Orientierung verweist. Gleichwohl kann der Ansatz ein intensives Betreuungsverhältnis beinhalten, was ich im Terminus der *Agentur* gleichfalls besser aufgehoben fand als in anderen denkbaren Benennungen wie etwa Makler oder Broker. Eine vierte spezifische Herangehensweise, die in den Falldarstellungen durch Frau Ida repräsentiert wird, kennzeichne ich als *Fürsorge*, da sie stark an ein traditionelles Verständnis Sozialer Arbeit erinnert, u.a. durch die Fokussierung auf die Hilfs- und Erziehungsbedürftigkeit der Adressat/innen und durch die intermediäre Stellung der Vermittlerin zwischen staatlichen Ordnungsnormen und individuellen Bedarfen.

Im Folgenden gehe ich zunächst darauf ein, wie sich mein Vorschlag zum aktuellen Forschungsstand in der Analyse von Vermittlungsarbeit verhält (Kap. 8.1.). Darauf erläutere ich den Aufbau der Typendarstellungen (Kap. 8.2.), bevor ich die Typen im Einzelnen vorstelle (Kap. 8.3.). Abschließend gebe ich eine Einschätzung dazu, wie sich die vier Formen der Aufgabenwahrnehmung zu den arbeitsmarktpolitischen Zielen der Hamburger Steuerung und zum normativen und praktischen Kontext Sozialer Arbeit, in dem die Träger traditionell verankert sind, verhalten und inwieweit organisationale Rahmenbedingungen oder ein bestimmtes Adressatenprofil einen Typus nahelegen oder besonders funktional erscheinen lassen (Kap. 8.4.).

8.1. Blackbox Vermittlungsarbeit

Aktivierende Arbeitsmarktpolitik ist auf die Arbeitsvermittlung als erfolgskritische Dienstleistung zentriert (vgl. Kap. 3.2.3.). Was genau einen guten Vermittlungsprozess ausmacht und wie er sich in Koproduktion zwischen Fachkräften und Adressat/innen vollzieht, ist allerdings noch kaum untersucht: „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind untererforscht.“ (Baethge-Kinsky u.a. 2007a, S.7) Wie in Kapitel 2 dargelegt, handelt es sich bei Sozialen Dienstleistungen um eine personalisierte Aufgabe, deren Charakter von den beteiligten Personen nicht ablösbar ist, sondern von ihren Einstellungen und Strategien mit abhängt. Die professionellen Akteure, die sich in ihrer Aufgabenwahrnehmung auf die politisch definierten Problemstellungen beziehen, lassen sich insofern als politisch Handelnde identifizieren, als sie die von der Steuerung intendierten Zielsetzungen in der konkreten Umsetzung mit gestalten und gegebenenfalls auch neu definieren.

Arbeitsvermittlung im engeren Sinn fällt nach gängiger Auffassung nicht in die Zuständigkeit Sozialer Arbeit und wurde von dieser Seite bislang entsprechend wenig thematisiert. Häufiger wird von einer wechselseitigen Unvereinbarkeit zwischen Vermittlungszentrierung und Sozialer Arbeit in der Arbeitsförderung ausgegangen (vgl. Kap. 3.4.2.). Ebenso sind bei den aktuellen Reformen der Arbeits- und Sozialverwaltung die Arbeitsvermittler/innen weitgehend „im Schatten der Aufmerksamkeit“ (IAB 2006a) geblieben. Erst seit kurzem beschäftigen sich einige überwiegend noch laufende oder geplante Forschungsprojekte damit, die konkreten Leistungsprozesse durch Befragung und/oder Beobachtung der Akteure empirisch zu untersuchen (vgl. Baethge-Kinsky 2007, 2007a; IAB 2006a; Karl u.a. 2006).

Eine im Spätsommer 2005 durchgeführte qualitative Befragung zur beruflichen Alltagswahrnehmung von Vermittler/innen im Bereich des SGB II und des SGB III stellt fest, dass die Fachkräfte vorhandene Handlungs- und Interpretationsspielräume bislang „auf der Grundlage individueller, häufig nur gering professionalisierter Deutungen etwa von ‚(Arbeits-) Motivation‘, ‚richtiger Lebensführung‘, ‚Bedeutung von Arbeit‘, ‚Arbeitslosigkeit‘ oder ‚Gesellschaft‘“ (IAB 2006a, S.3) ausfüllen. Die Autor/innen verweisen anhand von Fallbeispielen auf die hohe Varianz, die dadurch in der Art der Adressatenbetreuung entsteht, und kommen zu dem Schluss, dass die professionelle Reflexion der Deutungsmuster in die Aus- und Fortbildung der Fachkräfte integriert werden muss (vgl. IAB 2006a, S.6).

In einer älteren Studie über die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialen Prozess beschreiben Wilhelm Eberwein und Jochen Tholen darüber hinaus „bestimmte komplexe und abstrakte Muster des Vermittlerverhaltens (...), die in besonderer Weise situationsunabhängige Bewältigungsformen von Anforderungen und Erwartungen darstellen“ (Eberwein/Tholen 1987, S.107). Die Stellung der Arbeitsvermittler kennzeichnen sie als eine „kritische Grenzsituation“, die im Schnittpunkt der Interessen der Anbieter und Nachfrager von Arbeitskraft sowie der arbeitsmarktpolitischen Anforderungen liegt (vgl. Eberwein/Tholen 1987, S.104). Anhand des Selektions- und Allokationsverhaltens der Vermittler im Spannungsfeld dieser unterschiedlichen Ansprüche unterscheiden Eberwein/Tholen vier Vermittlertypen, die sie als Makler, Berater, Bürokrat und Sozialarbeiter charakterisieren (vgl. Eberwein/Tholen 1987, S.107ff; vgl. auch Kap. 8.2.5.).

Während der als Makler bezeichnete Typus seine Aufgabe vor allem in der möglichst schnellen und reibungslosen Zulieferung geeigneter Arbeitskräfte an die Betriebe sieht, berücksichtigt der Beratertypus Interessen von Betrieben und Adressaten gleichermaßen, indem er neben den betrieblichen Bewerberwünschen auch die beruflichen Perspektiven der Arbeitsuchenden durch Angebote und Informationen zu fördern versucht. Der Arbeitsvermittler als Bürokrat orientiert sich in seiner Tätigkeit in erster Linie an den vorgegebenen bürokratischen Regeln und Verfahrensweisen. Der Typus des Sozialarbeiters schließlich versteht sich mehr als Helfer der Arbeitslosen, indem er auf psychosoziale Probleme der Adressaten wie Verschuldung, familiäre Schwierigkeiten, Existenzängste oder Suchtprobleme eingeht und diesbezüglich versucht Hilfestellungen zu geben.

Die im Folgenden vorgestellte Typisierung wurde aus der Analyse der Falldarstellungen zur Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit (vgl. Kap. 7) entwickelt und folgt weitgehend deren Anordnung. Sie ist insofern anschlussfähig an die genannten Studien und Forschungsprojekte, als sie zum einen zentrale Unterscheidungsmerkmale für Dienstleistungen aufgreift, wie etwa Gegenstand und Ziel des Leistungsprozesses, Art der Abstimmung und Arbeitsteilung, Intensität des Kontakts u.a. (vgl. Baethge-Kinsky 2007a, S.10ff).¹ Darauf gehe ich im Einzelnen in Kapitel 8.2. ein, in dem ich den Auf-

¹ Für die Soziale Arbeit formuliert Marianne Meinhold (2002, S.509f) „Fragen und Merkmale zur Bewertung und Unterscheidung einzelner Konzepte von Einzelfallhilfe aus heutiger Sicht“, die sie nach folgenden sechs Bereichen gliedert: 1) Handlungsleitende Modellvorstellungen 2) Hintergründe von Hilfsbedürftigkeit 3) Worin besteht die Hilfe? 4) Partizipation 5) Institutioneller Kontext 6) Evaluation. Die Typendarstellungen nehmen zu einigen der darin aufgeführten Aspekte Stellung, insbesondere zu dem dritten und vierten Gliederungspunkt sowie in gewisser Hinsicht auch zu dem ersten Bereich. Insgesamt

bau der Typendarstellungen erläutere. Darüber hinaus ergibt sich zum anderen auch eine gewisse Kompatibilität zu den von Eberwein/Tholen herausgearbeiteten Typen. So weisen *Beratung* und Berater, *Agentur* und Makler sowie *Fürsorge* und Sozialarbeiter eine Nähe zueinander auf, während *Begleitung* und Bürokrat jeweils keine Entsprechung finden, was in dem unterschiedlichen institutionellen Setting bzw. Organisationsfeld (Arbeitsverwaltung und Beschäftigungsträger) begründet sein mag.

Es bleibt einzuräumen, dass die nachfolgende Formulierung der Typen auf einer überschaubaren Fallzahl² basiert und empirisch weiterer „Sättigung“ (vgl. Kap. 5.6.) bedarf und dass es sich um Rekonstruktionen handelt, die auf der Darstellung der Befragten und nicht auf der Beobachtung von deren Praxis beruhen. Für die Typisierung spricht, dass die unterschiedlichen Positionierungen in den Interviewausführungen eine bemerkenswerte innere Kohärenz und Schlüssigkeit aufwiesen. Sie herauszuarbeiten hielt ich für lohnenswert, um über die Falldarstellungen hinaus das vorgefundene Spektrum an Umgangsformen mit dem Vermittlungsauftrag und die darin enthaltenen Facetten deutlich zu machen. Ob und inwieweit diese Muster der realen Praxis oder auch nur der bewussten Intention der Befragten selbst tatsächlich entsprechen oder zu einem bestimmten Zeitpunkt entsprochen haben, lässt sich allein aufgrund der Interviewaussagen nicht entscheiden und soll hier auch nicht Thema sein. Die Typen interessieren mich vielmehr als mögliche Aneignungsweisen der Vermittlungsaufgabe, die in sich als mehr oder minder implizite Arbeitstheorien eine starke Plausibilität aufweisen.

8.2. Aufbau der Typendarstellungen

Die Typendarstellungen knüpfen an die Struktur der Falldarstellungen an, d.h. sie folgen dem Prinzip, in einzelnen Elementen den Bildaufbau nachzuvollziehen, der sich jeweils von Ziel, Prozess und Hintergrund der Vermittlungsarbeit ergibt. Während die Rubriken in den Falldarstellungen dazu dienten, die Interviewaussagen unter bestimmten Fragestellungen zu organisieren, geht es jetzt darum, auf einem höheren Abstraktionsgrad verallgemeinerbare Momente als Teile eines Musters herauszustellen. Im Unterschied zu den Falldarstellungen sind dabei das Adressatenbild und der Adressatenbe-

scheinen mir die Unterscheidungsmerkmale aber nur bedingt auf meine Fragestellung übertragbar, da sie zum einen die Soziale Arbeit als professionelles Arbeitsfeld im Allgemeinen zum Gegenstand haben und zum anderen auf einen historischen Vergleich zielen.

² In die Formulierung der Typen gingen neben den in Kapitel 7 präsentierten Falldarstellungen die vier Vermittlerinterviews ein, die nicht als Fallstudie vorliegen, vgl. Kap. 5, Anm. 13.

zug zu einem Abschnitt zusammengezogen, der das Kooperationsverhältnis zwischen Vermittler/in und Adressat/in beschreibt. Anstelle von sechs Rubriken setzen sich die Typendarstellungen also aus fünf Abschnitten zusammen. Im Folgenden erläutere ich, zu welchen Aspekten im Einzelnen sie jeweils Stellung nehmen.

8.2.1. Erfolgs- und Zielverständnis

Der erste Abschnitt zum Erfolgs- und Zielverständnis handelt davon, worauf sich bei einem Typus das Augenmerk der Vermittler/innen in erster Linie richtet und woran sich in ihren Augen eine gelungene Arbeitsleistung misst. Außerdem stelle ich dar, in welchem Verhältnis das Erfolgsverständnis der Fachkräfte zu den vermittlungsbezogenen Vorgaben steht.

Dieses Verhältnis ist als Disposition zu verstehen. Inwieweit sich eine solche Tendenz in reale Konflikte, Belastungen oder Entlastungen übersetzt, hängt von einer Reihe weiterer Faktoren ab. Wie sehr etwa ein potentieller Konflikt manifest wird, hängt nicht nur davon ab, wie unmittelbar und rigide die Vorgaben in Form von erfolgsabhängigen Vergütungen oder Verfahrensvorschriften in die jeweilige Arbeitspraxis eingreifen, sondern auch davon, inwieweit der Träger durch eigene Stellen oder ein Netzwerk eine entlastende Infrastruktur bereithält, an die sich die Bearbeitung bestimmter Probleme delegieren lässt. Umgekehrt kann eine grundsätzliche Übereinstimmung mit der Erfolgsdefinition der Vorgaben z.B. dann als blockierend erfahren werden, wenn sich auf dem betreffenden Teilarbeitsmarkt keine Vermittlungen realisieren lassen.

8.2.2. Adressatenbild und Adressatenbezug

Der zweite Abschnitt legt dar, welche Konstellation die Vermittler/innen in der Zusammenarbeit mit den Adressat/innen eingehen und wie sie die grundsätzliche Positionierung der Beteiligten darin bestimmen. Die Frage nach dem Adressatenbild bezieht sich hier darauf, in welcher Weise die Fachkräfte die Adressat/innen als Kooperationspartner wahrnehmen und inwiefern sie eine Nähe oder Distanz zu ihnen herstellen. Der Gegenstand des Abschnitts ist annäherungsweise mit dem vergleichbar, was das Modellprojekt „Sozialbüros“ in Bezug auf Handlungsformen als „Beteiligungsformat“ erfasst, über das „Beziehungen (evtl. auch Rollen) zwischen Personen (Berater – Rat Suchender) und die ‚Choreographie‘ von Handlungsabläufen“ (MASQT 2000, S.82) definiert werden.

Dazu gehört auch, welche Themen und Bedeutungszusammenhänge überhaupt Gegenstand des Arbeitsbündnisses werden können, ob die Dienstleistungsbeziehung also eher dem Modell einer sachlich eng begrenzten „spezifischen“ oder ganzheitlich orientierten „diffusen“ Sozialbeziehung (Oevermann 1996) entspricht. Diese Frage hat eine Breiten- und eine Tiefendimension. So geht es in der Breite darum, wie eng oder weit das Spektrum möglicher Bearbeitungsthemen gefasst wird. Mit der Tiefe ist gemeint, in welcher Bedeutungskomplexität, quasi mit welchem Auflösungsvermögen eine Thematik beleuchtet wird.

Beim Ansatz der *Fürsorge* z.B. ist das Spektrum der Problembearbeitung sehr weit, da im Einzelfall nicht ausgeschlossen ist, sich nötigenfalls auch intensiver um Bedarfe zu kümmern, die nicht unmittelbar etwas mit der Arbeitsperspektive der Betroffenen zu tun haben. Dagegen ist die Dimension der intersubjektiven Verständigung sehr eingegrenzt, da subjektive Bedeutungen und Handlungsgründe der Adressat/innen kaum Ausgangspunkt und Gegenstand der Besprechung sind. Die *Fürsorge* setzt gleichsam ein Weitwinkelobjektiv bei der Bedarfsfeststellung ein, bleibt aber überwiegend bei einer Draufsicht auf die Probleme.

Im Unterschied dazu sind etwa bei der *Beratung* und der *Begleitung* die Zielsetzungen und Motive der Adressat/innen ein zentraler Bestandteil der gemeinsamen Erörterung. Sie heben sich voneinander ab, indem die *Beratung* vor allem pragmatisch und zweckrational auf Vermittlung orientiert ist, während die *Begleitung* mehr noch die Bedeutung von Arbeit im Lebenskonzept thematisiert und auch emotionale Verarbeitungsweisen mit berührt. Im Vergleich zur *Beratung* lässt sie damit sowohl eine größere Themenbreite als auch komplexere Bearbeitungstiefe zu.

In den Typendarstellungen versuche ich die potentielle Bandbreite der Arbeitsthemen abzubilden, indem ich jeweils formuliere, mit welcher leitenden Frage die Vermittler/innen an die Adressat/innen herantreten. Im Falle der *Agentur* z.B. ist dieses Spektrum dadurch stark eingegrenzt, dass das gemeinsame Arbeitsprojekt funktional für die eigene Erfolgsbilanz sein sollte. Die leitende Frage der Vermittler/innen lautet hier: Mit wem kann ich Erfolg haben, d.h. mein Ziel erreichen?

8.2.3. Formen der Zusammenarbeit

Der dritte Abschnitt befasst sich mit der konkreten Interaktion zwischen Vermittler/in und Adressat/in. Darin betrachte ich zum einen, unter welchen Bedingungen ein Arbeitsbündnis zwischen ihnen zustande kommt und wie die Einigung auf ein Arbeitsziel

erfolgt. Zum anderen ist die charakteristische Form der Unterstützung Thema, d.h. welche Leistungen die Fachkräfte für die Adressat/innen oder arbeitsteilig mit ihnen erbringen.

Das im vorigen Teil angesprochene Bild der Choreographie greife ich hier insofern wieder auf, als es auch darum geht, wie die Kooperationsregie aussieht und die Takte in der Zusammenarbeit gesetzt werden. Während ich zuvor beim Adressatenbezug gleichsam die Grundstellung der Kooperationspartner zueinander beschrieben habe, liegt an dieser Stelle der Schwerpunkt darauf, welche Schrittfolge von ihnen im Einzelnen durchlaufen wird und inwieweit diese variabel ist oder einem festgelegten Muster folgt.

8.2.4. Normativer Hintergrund

Nachdem sich die bisherigen Kriterien auf Ziel und Formen der Koproduktion zwischen Fachkräften und Adressat/innen bezogen haben, gehe ich in diesem Abschnitt darauf ein, dass die Vermittler/innen mit den unterschiedlichen Ansätzen in ihrer Tätigkeit offenbar zugleich unterschiedliche Bedeutungs- oder Sinnhorizonte von Arbeit aktualisieren.

Dieser Bedeutungskontext von Arbeit, d.h. die Frage, wozu Arbeit gesucht wird und was sie den Einzelnen ermöglichen soll, ist als ein Teil der Vermittlungsleistung und des ‚impacts‘ (vgl. Kap. 2.2.) anzusehen, den die Fachkräfte in Zusammenhang mit ihrem Auftrag erbringen. Sie legen damit nahe, sich in einer bestimmten Weise auf Arbeit zu orientieren, was auch für diejenigen Adressat/innen von Bedeutung ist, die keinen Arbeitsplatz finden.

Wie sich der jeweilige Vermittlungstypus aus der Perspektive der Adressat/innen darstellt, versuche ich zudem dadurch zu veranschaulichen, dass ich im Anschluss eine fiktive sogenannte **Botschaft an die Adressat/innen** formuliere. Dabei handelt es sich um einen Text, den ich auf Grundlage der zuvor dargestellten typischen Merkmalsausprägungen konstruiere, um die Spezifik der jeweiligen Herangehensweise vom angenommenen Standpunkt der Adressat/innen aus zusammenzufassen.

Ich setze die „Botschaft“ also als ein illustratives Stilmittel der Typisierung ein, das dazu dient, in einer verdichteten Form das Profil der einzelnen Vermittlungsansätze zu verdeutlichen. Die Texte sind ganz überwiegend frei formuliert und beziehen keine Originalzitate aus den Interviews ein. Lediglich bei den Ansätzen der *Fürsorge* und der *Begleitung* fließen stellenweise Aussagen der Befragten direkt mit ein, was damit zu-

sammenhängen mag, dass sich in diesen Fällen die Fachkräfte stärker haltungs- und wertebezogen äußern und z.T. explizit ausführen, was sie den Adressat/innen diesbezüglich mit auf den Weg geben.

8.2.5. Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen

Der fünfte und letzte Teil zur Positionierung im Vermittlungsverhältnis zwischen Staat, Markt und Adressat/innen geht über das unmittelbare Kooperationsverhältnis zwischen Vermittler/innen und Adressat/innen hinaus und fragt danach, in welcher Beziehung in dem genannten Dreiecksverhältnis die Fachkräfte vermittelnd tätig sind und wem sie sich in ihrer Arbeit besonders verpflichtet fühlen.

Hier gehe ich dem Aspekt nach, dass die Vermittler/innen, wie Eberwein/Tholen es ausdrücken, in einer „kritischen Grenzsituation“ (vgl. Kap. 8.1.) agieren und als Kunden oder Abnehmer ihrer Leistung nicht allein die Adressat/innen, sondern ebenso die potentiellen Arbeitgeber sowie auch die staatlichen Kostenträger der Maßnahmen, insbesondere die Arbeitsagentur, in Frage kommen. Ich befasse mich damit, welches Gewicht diese Akteure in der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung haben und wie die Loyalitäten zwischen ihnen verteilt sind.

Dabei kann dieser Gesichtspunkt sehr eng mit dem organisationalen Setting verbunden sein und ist nur bedingt davon losgelöst denkbar. So hängt etwa die Frage, welche Bedeutung die Arbeitsagentur in der Aufgabengestaltung hat, sicher auch damit zusammen, inwieweit der Kontakt zu ihr im Aufgabenzuschnitt überhaupt vorgesehen ist. Dennoch möchte ich hier vorschlagen, es ebenso in Verbindung mit der Herangehensweise der Fachkräfte selbst zu sehen, welchen Akteuren sie eine maßgebliche Bedeutung zumessen und wie sie diesbezügliche Ermessensspielräume gestalten.

Sehr deutlich zeigt sich das in solchen Fällen, in denen bei gleichen Rahmenbedingungen die Positionierung im Verhältnis zwischen Adressat/innen und Firmenkunden erkennbar unterschiedlich ausfällt. Ebenso gibt es Beispiele mit vergleichbarem Aufgabenzuschnitt, bei denen die eine Fachkraft sich in der Aufgabenschilderung ausschließlich auf die Arbeitsagentur als relevanten Dritten (vgl. Kap. 7.1.6.) bezieht, während die andere Fachkraft allein die Arbeitgeber in dieser Hinsicht erwähnt. In einem weiteren Fall wird die Arbeitsagentur in die Aufgabenwahrnehmung einbezogen, obwohl die Rahmenbedingungen dies nicht nahelegen.

Zusätzlich zu der sichtlichen Variabilität sind die jeweiligen Zuordnungen und Gewichtungen der Vermittler/innen in sich überzeugend. So passt es in das gesamte Muster, dass z.B. im Modus der *Fürsorge* der staatliche Leistungsträger eine herausgehobene Bedeutung als Ordnungsmacht hat, während beim Ansatz der *Agentur* stattdessen die Erwartungen der Arbeitgeber als Marktkunden maßgeblich sind.

8.2.6. Zusammenfassung

Die Verdichtung zu Typen beinhaltet den Vorschlag, die in den Arbeitsschilderungen der Vermittler/innen erkennbaren unterschiedlichen Zugänge in der Aufgabenwahrnehmung nach Kriterien zu erfassen und zu differenzieren, die zum einen konstitutive Elemente des Arbeitsbündnisses zwischen Fachkräften und Adressat/innen betreffen, wie das Adressatenbild, die Partizipationsformen oder das „Beteiligungsformat“ der Interaktionsbeziehung und die vorrangigen Handlungsformen. Zum anderen und darüber hinaus erfassen sie grundlegende Wert- und Handlungsorientierungen, welche die Fachkräfte in Hinblick auf Arbeit und die Bedeutung von Arbeit im Lebenszusammenhang vertreten und nahelegen, sowie ihre Positionierung in der „kritischen Grenzsituation“ zwischen Staat, Markt und Adressat/innen.

Dabei bleibt im Weiteren, auch aufgrund der überschaubaren Fallzahl, die den Formulierungen zugrunde liegt, sicher zu diskutieren und zu ergründen, wie sehr die im folgenden Kapitel 8.3. vorgestellten typischen Merkmalsausprägungen in den genannten Dimensionen immer und notwendig miteinander zusammenhängen. Mir schien jedoch gerade diese Beobachtung von Interesse, dass und inwieweit mit den jeweiligen Kooperationskonzepten auch bestimmte arbeitsbezogene Werte- und Sinnhorizonte korrespondieren, da beide Aspekte, d.h. die Frage der Handlungsprinzipien in der Arbeitsförderung einerseits und die Frage der Sinnhaftigkeit von Arbeit und Arbeitsorientierung in der „Krise der Arbeitsgesellschaft“ andererseits, in den gegenwärtigen Debatten meist getrennt verhandelt werden.

Die folgende Übersicht fasst den Aufbau der Typendarstellungen und die leitenden Fragen der einzelnen Abschnitte noch einmal zusammen:

1)	<p>Erfolgs- und Zielverständnis</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Was soll im Kern mit den Adressat/innen erreicht werden? Woran misst sich eine gelungene Arbeitsleistung? ▪ In welchem Verhältnis stehen Erfolgsverständnis und Zielvorgaben zueinander?
2)	<p>Adressatenbild und Adressatenbezug</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wie setzen sich die Vermittler/innen zu den Adressat/innen ins Verhältnis? Wie bestimmen sie ihre Rolle und die der Adressat/innen in der Kooperation? ▪ Was ist Gegenstand des Arbeitsbündnisses?
3)	<p>Formen der Zusammenarbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche (Dienst-) Leistungen erbringen die Vermittler/innen für die Adressat/innen oder arbeitsteilig mit ihnen? ▪ Unter welchen Bedingungen kommt das Arbeitsbündnis zwischen Vermittler/innen und Adressat/innen zustande? Wie erfolgt die gemeinsame Einigung auf ein Arbeitsziel?
4)	<p>Normativer Hintergrund</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Auf welche Bedeutung von Arbeit beziehen sich die Vermittler/innen? ▪ Wie vermitteln sie ihren Auftrag an die Adressat/innen?
5)	<p>Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ In welcher Beziehung sind die Fachkräfte vermittelnd tätig? ▪ Wem fühlen sie sich in ihrer Arbeit verpflichtet?

Übersicht 5: Aufbau der Typendarstellungen

8.3. Typendarstellungen

Die Typen der Aufgabenwahrnehmung verstehe ich als in sich kohärente Muster von Handlungsprinzipien und Wertorientierungen, die nicht bestimmten Individuen oder Persönlichkeiten quasi natürlich anhaften, sondern die potentiell jede Fachkraft für sich übernehmen kann. Dem trage ich im Folgenden dadurch Rechnung, dass ich sie in einer verallgemeinerten Form darstelle. Die Aussagen zu den Typen in den genannten fünf Bereichen (vgl. Kap. 8.2.) treffe ich aufgrund von Unterschieden und Gemeinsamkeiten, die sich im Fallvergleich zeigen. Zum Teil beruht die Kontrastierung auf der direkten

Gegenüberstellung expliziter Äußerungen der Befragten, zum Teil sind es gerade die Auslassungen, die im Vergleich auffallen und in Verbindung mit weiteren Beobachtungen signifikant erscheinen.

Ausdrücke, die ausschließlich im Kontext eines Typus auftauchen oder insofern für ihn bezeichnend sind, als sie in besonderer Häufung und Bedeutung auftreten, gebe ich im Zitat wieder. Dabei geht es nicht allein um einzelne Begriffe, sondern auch um spezifische Ausdrucksweisen und Felder von Worten, die sich in ihrem Bedeutungsgehalt wechselseitig stützen. So sticht etwa bei der *Begleitung* die Vielzahl an Bewegungsmetaphern und der expressive Sprachgebrauch hervor, der häufig die Gefühlsebene mit einbezieht. Es geht u.a. um „Träume“, „Verstehen“ und „Authentizität“, während im Kontrast dazu bei der *Beratung* kognitiv-rationale Begriffe dominieren und vor allem von „Zielen“, „Strategien“ und „Argumenten“ die Rede ist.

Mehrere Ausdrücke, die einen bestimmten Bedeutungskomplex konstituieren, der nur bei einem Typus auftaucht und bei den anderen vollständig fehlt, gruppiere ich in der Darstellung als Cluster. So erscheint z.B. im Kontext der *Fürsorge* „Arbeitsverweigerung“ als ein problematisches und sehr aktiv konnotiertes Verhalten der Adressat/innen, indem sie näher spezifiziert wird als ein „Luxus“, den sich Einzelne durch „klassische“, „neckische“ oder „kuriose“ „Ausflüchte“ zu erhalten suchen, obwohl ihn sich „heute keiner leisten [kann]“. Demgegenüber wird im Rahmen der *Begleitung* die „Anspruchshaltung“ einzelner Adressat/innen problematisiert, die sich durch eine ausgeprägte Passivität auszeichnet, indem diese "stur" auf bestimmten Vorstellungen beharren oder „sich für die meisten Sachen zu schade [sind]“ und „hohe Erwartungen“ formulieren, ohne „selber [etwas] dafür zu investieren“ oder „ihren Beitrag dazu [zu] leisten“.

Im Zitat erscheinen zudem Formulierungen, die einen Sachverhalt besonders präzise oder anschaulich zum Ausdruck bringen. Zum Beispiel haben die Fachkräfte beim Ansatz der *Agentur* sehr schnell eine Einschätzung zu den Vermittlungschancen der Adressat/innen. In dem einen Fall berichtet die Vermittlerin, dass sie im Vorstellungsgespräch gleich sehen könne, ob bei jemandem Aussichten auf Erfolg bestehen. Das Gespräch dauert jeweils bis zu zwanzig Minuten. In dem anderen Fall macht die Vermittlerin direkt eine Zeitangabe, indem sie ausführt, dass „jeder Vermittler von vornherein, also schon nach zehn Minuten und mit einem Blick auf den Lebenslauf ein Bild und eine Einschätzung [hat]“. Wenn möglich, greife ich in der Darstellung der Typen auf solche prägnanten Bestimmungen wie in diesem Fall die Zeitangabe zurück. Dabei sind die

zitierten Ausführungen oder Begriffe bis auf einzelne Ausnahmen bereits in den Falldarstellungen enthalten.

Eine Reihe von Feststellungen zu den Typen beruht nicht oder nicht allein auf einzelnen Interviewpassagen, sondern auf einer Kombination von mehreren Text- oder Leerstellen und manchmal auch Kontextwissen. So geht etwa die Aussage, dass die Vermittler/innen im Modus der *Agentur* den Adressat/innen ein festgesetztes Leistungsspektrum anbieten, nicht auf eine Erklärung der Befragten mit genau diesem Wortlaut zurück. Sie ergibt sich vielmehr als Schlussfolgerung aus verschiedenen Hinweisen, dass die Fachkräfte stark an einer nicht nur effektiven, sondern auch effizienten Auswahl orientiert sind und daher nur sehr eingeschränkt auf zeitintensive individuelle Bedarfe eingehen, sowie aus der Beobachtung im Fallvergleich, dass beim Ansatz der *Begleitung* für eine ähnliche Zielgruppe die konkreten Leistungen in der Zusammenarbeit deutlich unterschiedlich ausfallen.

Generell gilt, dass die Typen von der Komplexität der Fälle abstrahieren. Sie stellen eine mögliche, nicht die einzige Lesart der Interviews dar. Oft sind einzelne Äußerungen oder Beobachtungen für sich genommen in verschiedener Richtung anschlussfähig und interpretierbar und erhalten erst in Verbindung mit weiteren Komponenten einen bestimmten Stellenwert, indem sie als Elemente eines Musters hervortreten. Diese Muster weisen insofern eine Unabhängigkeit von den Rahmenbedingungen auf, als sie nicht an ganz bestimmte Settingfaktoren gebunden sind, sondern sich mit Modifikationen in unterschiedlichen Kontexten adaptieren lassen.

In der Darstellung, insbesondere in dem Abschnitt ‚Formen der Zusammenarbeit‘, greife ich allerdings stellenweise auf Ausführungen in den Falldarstellungen zurück, die einen bestimmten Aufgabenzuschnitt voraussetzen. Zum Beispiel schreibe ich zum Typus der *Fürsorge*, dass die Vermittler/innen systematisch für die Ausstattung der Adressat/innen mit den üblichen Bewerbungsunterlagen sorgen, d.h. u.a. auch unabhängig davon, ob sie für einen schnellen Vermittlungserfolg in dem jeweiligen Teilarbeitsmarkt ausschlaggebend sind. Die Aussage setzt voraus, dass dieser Schritt überhaupt in die Zuständigkeit der Vermittler/innen fällt und nicht insgesamt an eine andere Stelle ausgelagert ist. Sie dient hier jedoch neben weiteren Ausführungen als Illustration für das zuvor genannte allgemeine Prinzip, nämlich dass beim Ansatz der *Fürsorge* der Schwerpunkt auf einer Grundversorgung mit Hilfeleistungen liegt, welche die Fachkräfte für die Adressat/innen in einem klar vorgegebenen Rahmen erbringen.

Gegenüber den Falldarstellungen kehrt sich in den Typendarstellungen das Aussageverhältnis gewissermaßen um: Während in den Falldarstellungen der Einzelfall im Vordergrund steht, geht es in den Typendarstellungen um die verallgemeinerbaren Verfahrensweisen, für die die einzelnen Fälle beispielhaft stehen. Den fünf Unterabschnitten der Darstellungen sind die leitenden Fragen jeweils noch einmal vorangestellt (vgl. Kap. 8.2.6.). Im Anschluss an die vier Einzelbeschreibungen gebe ich in einer Tabelle einen zusammenfassenden Überblick über die charakterisierenden Merkmale.

8.3.1. Typus Fürsorge

Erfolgs- und Zielverständnis

- Was soll im Kern mit den Adressat/innen erreicht werden? Woran misst sich eine gelungene Arbeitsleistung?
- In welchem Verhältnis stehen Erfolgsverständnis und Zielvorgaben zueinander?

Bei der *Fürsorge* ist die Aufgabenwahrnehmung darauf gerichtet, auf das „Arbeits- und Sozialverhalten“ der Adressat/innen erzieherisch „einzuwirken“ und die Adressat/innen mit konkreten Hilfeleistungen zu versorgen, d.h. in der Praxis, ihnen zumindest notdürftig dasjenige zu verschaffen, was am vordringlichsten gebraucht wird. Das kann im Idealfall ein Arbeitsplatz sein, daneben aber auch andere Belange betreffen wie z.B. die Beschaffung einer Wohnung, die Vermittlung einer Rente, die Veranlassung eines Insolvenzverfahrens oder die soziale Einbettung beim Träger durch persönlichen Zuspruch und Rat. Die Vermittler/innen zeigen sich „sehr erleichtert“, wenn es ihnen gelingt, ein „Hemmnis zumindest zu lindern“ und die Adressat/innen von Druck zu entlasten, und es freut sie umso mehr, wenn es sich um „einen benachteiligten Menschen“ handelt, für den sie etwas ausrichten können.

Die Fachkräfte finden das in den Vorgaben formulierte Vermittlungsziel im Prinzip „richtig und gut“, schränken seine Gültigkeit jedoch insofern ein, als nach ihrer Einschätzung für einen erheblichen Teil der Adressat/innen „der Erste Arbeitsmarkt gar nicht indiziert ist“ und allenfalls ein „Fernziel“ darstellt. Für diese Gruppe seien entweder zunächst andere, namentlich soziale Maßnahmen vordringlich, um dem Ziel Arbeitsmarkt näher zu kommen, oder es gelte, ganz „in eine andere Richtung zu gucken“, da das Ziel selbst divergiert.

Praktisch stellt sich ihnen das Problem, wie viel Zeit sie auf Betreuungsleistungen verwenden, die nicht unmittelbar zielführend im Sinne der Vorgaben sind. Es wird insbesondere gegenüber solchen Adressat/innen zur Gewissensfrage, bei denen die Vermittler/innen es nicht vertretbar finden, sie mit ihrem Hilfebedarf an eine weitere Fachstelle zu verweisen. In solchen Fällen übernehmen sie selbst eine intensivere soziale Betreuung, auch wenn ihnen dadurch Zeit für den Vermittlungsauftrag verloren geht.

Adressatenbild und Adressatenbezug

- Wie setzen sich die Vermittler/innen zu den Adressat/innen ins Verhältnis? Wie bestimmen sie ihre Rolle und die der Adressat/innen in der Kooperation?
- Was ist Gegenstand des Arbeitsbündnisses?

Im Typus der *Fürsorge* ist der Kontakt der Vermittler/innen zu den Adressat/innen durch eine Gleichzeitigkeit von großer Nähe und großer Distanz gekennzeichnet. Die Fachkräfte sind den Adressat/innen gewissenhaft und wohlwollend zugetan. Sie nehmen an ihrer Situation starken Anteil und versuchen, soweit es geht, zu helfen, auch wenn es sich um vermittlungserne Probleme sozialer oder persönlicher Art handelt. Zugleich teilen sie jedoch keine gemeinsame Ebene und Erfahrungswelt mit ihnen. Sie „schauen“ mehr „auf“ die Adressat/innen, „beobachten“ und „bemerken“ an ihnen und „wirken auf sie ein“, als in eine Kommunikation mit ihnen zu treten. Die Adressat/innen bleiben insofern fremd und teilweise auch befremdlich, als Beweg- und Hintergründe für das beobachtbare Verhalten nicht Gegenstand der Verständigung sind.

Zwischen *Fürsorger/innen* und Adressat/innen besteht ein Autoritätsgefälle, sie begegnen sich nicht auf gleicher Augenhöhe. Die Vermittler/innen blicken gleichsam von einer höheren Warte auf die Adressat/innen und nehmen sie unter ihre Obhut. Darin liegt zum einen eine karitative und fürsorgliche Komponente, indem es Schützen, Schirmen und die Abdeckung der Grundbedarfe beinhaltet. Zum anderen schließt es die Funktion ein, Aufsicht zu führen und bei abweichendem Verhalten zur Ordnung zu rufen. Die Vermittler/innen nehmen die Adressat/innen an die Hand, nötigenfalls aber auch an die Kandare.

Die Fachkräfte gestalten variabel, welcher Aspekt in der Beziehung dominiert, je „nach Person, die vor mir steht“ und „je nachdem, welches Gesprächsstadium wir erreicht haben“. Es gilt ihnen als ein elementares Prinzip, das jeweilige Vorgehen individuell in Abhängigkeit von der Person zu entscheiden. Die leitende Frage der *Fürsorger/innen*

lautet: „Bei welcher Person bin ich mit welcher Intensität dabei und welche Zielsetzung ist für diesen Menschen jetzt die richtige?“

Dabei liegt es vorrangig in der Kompetenz der Vermittler/innen, entsprechende Einschätzungen und Entscheidungen für die Adressat/innen zu treffen, gegebenenfalls in Abstimmung mit weiteren Fachstellen oder Instanzen. Dagegen fällt nicht so sehr ins Gewicht, ob und wie die Adressat/innen selbst ihre Ziele und Anliegen bestimmen. Steuerung und Aktivität liegen im Schwerpunkt bei den Vermittler/innen. Sie stellen den Handlungsbedarf fest und führen zudem einen Großteil der Hilfemaßnahmen selbst durch. Die Adressat/innen sind aufgefordert mitzuwirken und ihren Beitrag zu leisten, verbleiben jedoch überwiegend in der reaktiven oder passiven Rolle des Hilfeempfängers, indem sie vor allem die Ausgangsdaten und Anlässe liefern, welche die Fachkräfte in ihrem Handeln verarbeiten.

Formen der Zusammenarbeit

- Welche (Dienst-) Leistungen erbringen die Vermittler/innen für die Adressat/innen oder arbeitsteilig mit ihnen?
- Unter welchen Bedingungen kommt das Arbeitsbündnis zwischen Vermittler/innen und Adressat/innen zustande? Wie erfolgt die gemeinsame Einigung auf ein Arbeitsziel?

Beim Ansatz der *Fürsorge* liegt der Schwerpunkt auf einer Grundversorgung mit Hilfeleistungen, welche die Vermittler/innen für die Adressat/innen erbringen. Die Fachkräfte geben für das Vorgehen einen klaren Rahmen vor.

Am Anfang „nehmen“ die Vermittler/innen die „Daten“ der Adressat/innen „auf“ und stellen auf dieser Grundlage eine „Indikation“ zum Hilfebedarf. Sofern sie Maßnahmen zur psychosozialen Stabilisierung für notwendig halten, wägen sie ab, wem sie die Weiterleitung an eine entsprechende Fachstelle zumuten können. In Einzelfällen führen sie selbst komplexere Unterstützungsleistungen wie z.B. die Durchsetzung einer Erwerbsunfähigkeitsrente durch. Generell bemühen sie sich darum, die Bewältigung sozialer oder persönlicher Schwierigkeiten wie etwa Wohnungslosigkeit oder Verschuldung dadurch zu flankieren, dass sie Hinweise geben, nachfragen und erinnern und als Ansprechpartner für kleinere Anliegen zur Verfügung stehen.

Bei den Bewerbungshilfen bringen sie zunächst die Unterlagen auf Stand, indem sie den Lebenslauf anfertigen und Zeugnisse zusammenstellen. Danach steht die Stellensuche

im Mittelpunkt, die neben der Fachkraft auch die Adressat/innen für sich betreiben sollen. Findet sich ein Angebot, kümmern sich die Vermittler/innen um die Bewerbung mit Anschreiben und Mappe. Über die gelegentlichen Kontakte hinaus, die durch Anlässe wie ein Stellenangebot oder eine Anfrage begründet sind, finden in regelmäßigen Abständen Gespräche zum Stand der Bemühungen statt.

Die Vermittler/innen führen die Hilfeleistungen überwiegend eigenständig aus, ohne die Potentiale der Adressat/innen systematisch mit einzubeziehen. Sie bemühen sich mehr darum, die Adressat/innen an das anvisierte (Teil-) Ziel zu versetzen, als sie zu befähigen, erforderliche Schritte selbst zu gehen. Dabei tendieren sie dazu, stellvertretend für die Adressat/innen auch in solchen Situationen zu handeln, in denen ein arbeitsteiliges Vorgehen möglich oder sogar naheliegend und zeitlich entlastend wäre, so z.B., wenn die Fachkräfte Bewerbungsschreiben stets auch für diejenigen Mitarbeiter/innen verfassen, die durch eigene Beispiele zeigen, dass sie selbst dazu in der Lage sind. Die Serviceleistung befördert in diesen Fällen eine Passivierung der Adressat/innen.

Ein Arbeitsbündnis in dem Sinne, dass prinzipiell Gleichgestellte sich auf ein gemeinsames Projekt verständigen, kommt nicht zustande. Es wird niemand von dem Betreuungsverhältnis ausgeschlossen, es darf sich ihm aber auch niemand entziehen. Vielmehr wird von einer grundsätzlichen Mitwirkungspflicht der Adressat/innen ausgegangen, wie auch immer die konkrete Zielsetzung für sie aussehen mag. Entscheidend für das Kooperationsverhältnis ist nicht der Marktwert oder überhaupt die Verwertbarkeit ihrer Leistung, sondern vorrangig die prinzipielle Bereitschaft der Adressat/innen, sich den Normen des Arbeitslebens zu stellen und ihre Gültigkeit für sich zu akzeptieren.

Dabei dient das Betreuungsverhältnis mit seinen klaren Arbeitstakten und Rückmeldungen auch selbst dazu, „die so genannten Arbeitstugenden ein Stück weit mit einzutrainieren“. Mittel der Einübung sind Praxisformen, die im Kern einen rituellen Charakter aufweisen. So zielt etwa die Auflage, regelmäßig Bewerbungsnachweise zu erbringen, in erster Linie auf die Eingewöhnung in die Arbeitssuche als solche und nicht darauf, durch ein systematisches Vorgehen die tatsächlichen Chancen auf einen Arbeitsplatz zu erhöhen.

Die Arbeitsbeziehung selbst kann mehrere „Gesprächsstadien“ durchlaufen: Die Vermittler/innen treten zunächst freundlich an die Adressat/innen heran und versuchen es im Guten („friend“), gehen jedoch zu Ermahnungen („preacher“) und nötigenfalls auch Maßregelungen („cop“) über, falls sich der Eindruck verfestigt, dass jemand „jetzt sich

so überhaupt nicht bewegt [hat]“. In den periodischen Besprechungen setzen die *Fürsorger/innen* ihre Autorität ein, indem sie den Adressat/innen deutlich signalisieren, ob die gezeigten Verhaltensweisen ihre Billigung oder Ablehnung hervorrufen. So kann etwa ein „scharfer Blick“ als Mittel der Zurechtweisung dienen, ohne die Verfehlung selbst noch eigens erläutern zu müssen. Desgleichen verweist die kommunikative Praktik, jemanden „ins Gebet zu nehmen“, nicht so sehr auf eine argumentative Aussprache, sondern mehr auf die Anrufung im Namen einer übergeordneten Moral.

Normativer Hintergrund

- Auf welche Bedeutung von Arbeit beziehen sich die Vermittler/innen?
- Wie vermitteln sie ihren Auftrag an die Adressat/innen?

In der Aufgabenwahrnehmung der *Fürsorger/innen* steht die Zentrierung auf Arbeit als Ziel- und Wertvorstellung in keinem Begründungszusammenhang mit den tatsächlichen Realisierungschancen von Arbeit. Eher geht es um eine tätige Anerkennung von Arbeit als Ordnungsvorstellung im Gegenzug für Hilfeleistungen, unabhängig davon, worin diese bestehen und worauf sie letztlich zielen.

Wer gute Arbeitsweisen zeigt, erhält Protektion, auch wenn nach Einschätzung der Fachkräfte eine Arbeitsaufnahme im Ersten Arbeitsmarkt als Ziel nicht in Frage kommt. Umgekehrt steht, wer „sich der Arbeit verweigert [und] immer wieder Ausflüchte sucht“, im Verdacht der ordnungswidrigen Widersetzlichkeit und muss mit Auflagen und Sanktionen rechnen. Denn diese Adressat/innen versuchen sich mit „klassischen“, „neckischen“ und „kuriosen“ Vorwänden oder auch „zähneknirschend“ einen „Luxus“ zu bewahren, den „sich heute keiner leisten [kann]“.

Die Gegenüberstellung von solchen Adressat/innen, die Hilfe verdienen, und solchen, die der mäßigen Einwirkung bedürfen, erinnert an die klassische Armenfürsorge mit ihrer Unterscheidung nach würdigen und unwürdigen Armen. Die Vermittler/innen differenzieren im Umgang mit den Adressat/innen aufgrund ihrer „Menschenkenntnis“, welche Eigenheiten ihr Entgegenkommen und welche ihr Einschreiten verlangen.

Botschaft an die Adressat/innen:

Sie wissen ja, dass es das Ziel Ihrer Maßnahme ist, Ihnen möglichst schnell einen Arbeitsplatz zu verschaffen. Meine Aufgabe ist es, Sie darin zu unterstützen und Ihnen bei den Bewerbungen zu helfen. Dazu möchte ich als Erstes gleich einige Eckdaten von Ihnen aufnehmen, um zu sehen, was für Sie in Frage kommt.

Manchmal tauchen dabei auch Punkte auf, wo Sie vielleicht zusätzliche Hilfen bräuchten, z.B. finanzielle Sorgen oder Wohnungsnot. Das ist hier zwar nicht der Schwerpunkt, aber für Ihre Arbeitsfähigkeit doch ganz wichtig. Wir werden versuchen, Sie darin zu stützen, soweit es uns möglich ist, und Ihnen auf jeden Fall mit Hinweisen zur Seite stehen. Ansonsten geht es hier wirklich darum, dass wir uns gemeinsam bemühen, Sie in Arbeit zu bringen; d.h., dass wir zuerst Ihre Unterlagen klarmachen und dann auf Stellensuche gehen.

Ich gucke für Sie nach Angeboten, sage Ihnen aber auch: Ich kann nicht alles mitbekommen und ich erwarte von Ihnen, dass Sie sich selbst genauso bemühen und bei Firmen anfragen. Ich gebe Ihnen gleich einen Zettel mit, wo Sie so etwas vermerken können – auch später für die Arbeitsagentur, falls es da Nachfragen gibt, dass Sie dann sagen können: Hier bitte, ich habe aber gemacht. Bei schriftlichen Bewerbungen können Sie mich jederzeit ansprechen, ich mache die für Sie fertig und Sie müssen nur unterschreiben. Ich denke, wenn Sie Ihren Teil dazu tun, werden wir hier gut miteinander auskommen und nach Kräften sehen, was wir für Sie ausrichten können.

Ich möchte Sie aber auch darauf aufmerksam machen, dass ich Sie an Ihre Verpflichtung zur Mitarbeit erinnern werde und sogar ernsthaft ungemütlich werden kann, wenn wir den Eindruck bekommen, dass Sie das hier bloß aussitzen wollen. Denn das geht nicht. Diesen Luxus kann sich heute keiner leisten.

Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen

- In welcher Beziehung sind die Fachkräfte vermittelnd tätig?
- Wem fühlen sie sich in ihrer Arbeit verpflichtet?

Im Rahmen der *Fürsorge* lässt sich von einer doppelten Loyalität sprechen, welche die Fachkräfte im Verhältnis zwischen Staat und Adressat/innen wahrnehmen.

Die Vermittler/innen sehen sich einerseits gegenüber den staatlichen Leistungsträgern als Auftraggebern in der Pflicht, z.B. wenn es um wahrheitsgemäße Auskünfte in Teilnehmerbeurteilungen geht. Sie teilen deren Anspruch, die Mitwirkung der Adressat/innen nötigenfalls auch mit Sanktionen durchzusetzen und übernehmen aus ihrem Kontext einzelne Kontrollinstrumente wie etwa den „Laufzettel“ zum Nachweis von Bewerbungsversuchen.

Andererseits fühlen sie sich den Adressat/innen darin verpflichtet, sie umfassend und unmissverständlich über die maßgeblichen Anforderungen der Ämter aufzuklären und ihnen ausreichend Möglichkeiten zu geben, sich entsprechend darauf einzurichten. Die

Fürsorger/innen grenzen sich entschieden gegen behördliche Praktiken ab, Pflichtverstöße von Adressat/innen nahezu freudig zum Anlass zu nehmen, um über Leistungskürzungen Einsparungen zu erzielen. Dabei dient ihnen die amtliche Politik als zentrales Argument gegenüber den Adressat/innen, „weshalb dieser Druck so da ist und weshalb ich einfach auf gewisse Sachen bestehen muss“, auch wenn sie persönlich im Einzelfall eine davon abweichende Sichtweise einnehmen sollten.

Demgegenüber bleiben Vermittlungsleistungen zwischen den Erwartungen und Interessen von Adressat/innen und Arbeitgebern als Gegenstand der Aufgabenwahrnehmung nachrangig. Auf die Regeln des Marktes wird kaum Bezug genommen, und die Akquise und Pflege von Arbeitgeberkontakten haben im Aufgabenspektrum ein geringes Gewicht.

8.3.2. Typus Begleitung

Erfolgs- und Zielverständnis

- Was soll im Kern mit den Adressat/innen erreicht werden? Woran misst sich eine gelungene Arbeitsleistung?
- In welchem Verhältnis stehen Erfolgsverständnis und Zielvorgaben zueinander?

In der *Begleitung* ist die Aufgabenwahrnehmung mehr an Entwicklungen als an Ergebnissen orientiert. Die Fachkräfte freuen sich „irre“ oder „tierisch“, wenn es ihnen gelingt, jemanden auf den Ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln. Daneben zählen aber ebenso solche Schritte der Adressat/innen als Erfolg, die sie „irgendwie weiterbringen“ in ihrer Erwerbsbiographie, z.B. über einen Schulabschluss oder eine Fortbildung, oder die sie handlungsfähiger am Arbeitsmarkt machen. Ziel ist die „qualifizierte Weiterbildung“ der Adressat/innen. Wenn die Vermittler/innen das erreichen, „dann ist das echt ein tolles Gefühl“. Entsprechend kann ihre subjektive Erfolgsquote sehr viel höher liegen als die offizielle Vermittlungsquote.

Die *Begleiter/innen* teilen das in den Vorgaben fokussierte Vermittlungsziel, sehen darin aber nur ein, wenn auch wichtiges Element innerhalb eines breiteren Spektrums. Absolut gesetzt, bedeutet es für sie eine Ausblendung von solchen Aufgabendimensionen wie etwa die Stärkung der Handlungsfähigkeit, die durch die Vorgaben nicht honoriert werden. Praktisch stellt sich ihnen daher die Frage, wie sehr sie in der eigenen Aufgabenwahrnehmung „auf die Vermittlungsquote schießen“ und sich gar dadurch „beherr-

schen“ oder „verrückt machen“ lassen und wie sie den „finanziellen Druck“ durch die Vorgaben mit dem „moralischen Druck“ in Einklang bringen, den Adressat/innen „gerecht zu werden“.

Adressatenbild und Adressatenbezug

- Wie setzen sich die Vermittler/innen zu den Adressat/innen ins Verhältnis? Wie bestimmen sie ihre Rolle und die der Adressat/innen in der Kooperation?
- Was ist Gegenstand des Arbeitsbündnisses?

Beim Ansatz der *Begleitung* ist das Verhältnis zwischen Vermittler/innen und Adressat/innen durch den Fokus Arbeitsperspektiven bestimmt. Die Fachkräfte setzen in dieser Hinsicht einen klaren fachlichen Schwerpunkt und grenzen sich in ihrer Zuständigkeit von einer umfassenden sozialen oder persönlichen Betreuung ab. Empathie kommt darin allerdings gleichfalls zum Tragen, etwa wenn es darum geht, vor dem Hintergrund der jeweiligen persönlichen Situation oder „Lebensgeschichte“ zu „verstehen“, dass bestimmte Schritte wie das Beibringen der Bewerbungsunterlagen nicht auf Anhieb gelingen, oder einfach zu „wissen“, was es bedeutet, „dass man nicht gewollt wird, dass man möchte und irgendwie nicht kann“. Persönliche Belange, Bedeutungen und Gefühle haben daher einen Platz im Arbeitsbündnis, sofern sie auf berufliche Fragen ausstrahlen.

Die Fachkräfte sehen sich in einer orientierenden und stützenden Rolle, indem sie versuchen, die Adressat/innen „auf ihrem Weg“ durch „ein kleines Stück der Begleitung“ zu stärken. Sie verstehen es als einen elementaren Grundsatz, dass die jeweilige Zielentwicklung „irgendwie auch was mit ihnen zu tun haben muss und dass sie’s auch wollen müssen“. Als leitende Frage der *Begleiter/innen* ließe sich formulieren: Welcher Schritt ist in der Arbeitsperspektive der jeweiligen Person als nächstes sinnvoll und realistisch?

Die Vermittler/innen gehen grundsätzlich von einer „Eigenverantwortung“ der Adressat/innen aus, was Art, Tempo und Richtung der Fortbewegung betrifft. Letztlich liege es nicht in ihrer Macht und bleibe an die Entscheidung und den Antrieb der Adressat/innen gebunden, ob und wie diese sich „bewegen“ und „weiterkommen“ wollen, was sie „auf die Beine stellen“ und ob sie sich z.B. schrittweise „erden“ oder weiter „so n paar Zentimeter über dem Boden schweben“. Die Eigenbewegung der Adressat/innen ist insofern richtungsweisend für die *Begleitung*. Die Fachkräfte können ihnen „nur da-

bei behilflich sein, auf das richtige Pferd zu kommen oder das Pferd zu entdecken oder das Pferd zu reiten“.

Dabei beziehen sich die Vermittler/innen stark auf eigene Erfahrungen im Umgang mit Arbeit und Arbeitssuche, um die Situation und Handlungsmöglichkeiten der Adressat/innen einzuschätzen, d.h. zum einen zu sondieren und zu „verstehen“, zum anderen aber auch zu „relativieren“. So dient der Vergleich mit der eigenen Arbeitsbiographie der inneren Prüfung auf Verallgemeinerbarkeit, welcher Einsatz für eine Erwerbstätigkeit noch zumutbar ist, indem die Fachkraft sich darauf besinnt, „was hab ich in der Vergangenheit investiert um welchen Preis, was krieg ich dafür und was wäre ich bereit zu machen“. Ebenso erleichtert der Rückgriff auf eigene berufliche Wechsel, „auch die Chancen zu sehen, die so etwas haben kann“.

Die *Begleiter/innen* orientieren sich daran, im Kontakt mit den Adressat/innen „authentisch“ zu sein und im Einklang mit den eigenen Werthaltungen aufzutreten. Eine Direktive für deren Werdegang lässt sich daraus jedoch nicht ableiten: „Aber du musst es nicht [so] machen, du trägst deine eigene Entscheidung. Ich führ mein Leben, du führst deins.“

Formen der Zusammenarbeit

- Welche (Dienst-) Leistungen erbringen die Vermittler/innen für die Adressat/innen oder arbeitsteilig mit ihnen?
- Unter welchen Bedingungen kommt das Arbeitsbündnis zwischen Vermittler/innen und Adressat/innen zustande? Wie erfolgt die gemeinsame Einigung auf ein Arbeitsziel?

Bei der *Begleitung* verwenden die Vermittler/innen viel Aufmerksamkeit darauf, sich ein „genaues Bild“ davon zu machen, welche Vorstellungen den Adressat/innen vorschweben, und deren Realisierbarkeit zu hinterfragen. Ausgangspunkt sind die „Träume“, „Wunschberufe“ oder persönlichen Interessen der Adressat/innen, um mit ihnen im Weiteren Voraussetzungen, Prioritäten und Konsequenzen zu thematisieren.

Zunächst geht es oft darum, die Vorstellungen über ein gewünschtes Berufsfeld durch Recherche und Erörterung der genauen Arbeitsbedingungen selbst zu revidieren. Darauf konzentriert sich die Klärung auf Möglichkeiten und Bereitschaft, ein bestimmtes Arbeitsziel tatsächlich zu verfolgen und dafür auch etwaige Härten „in Kauf zu nehmen“, wie z.B. einen sehr frühen Arbeitsbeginn, eine finanzielle oder soziale Verschlechterung

rung, eine langwierige und anstrengende Umschulung oder den Umzug in eine andere Region. Sofern es sich als wichtig herausstellt, vordringlich oder flankierend persönliche Schwierigkeiten zu bearbeiten und/oder soziale Ressourcen zu mobilisieren, bauen die Vermittler/innen auf eine aktive Kooperation mit entsprechenden Fachstellen in oder außerhalb des Trägers, an die sie die Adressat/innen weiterleiten.

Ziel sind keine „Flausen“, sondern eine Option, bei der die beruflichen und persönlichen Bedingungen und Ressourcen so weit aufeinander abgestimmt sind, dass zumindest die Chance auf Verwirklichung besteht. Dabei können sich die Adressat/innen auch ein wenig an die *Begleitung* mit ihren Einschätzungen und Erfahrungen anlehnen, falls die Perspektiven oder Umsetzungsschritte mit Verunsicherung, Selbstzweifeln oder Rückschlägen verbunden sind: „Es kann sein, dass es irgendwie nicht klappt, aber das gehört immer dazu.“

Ein Arbeitsbündnis kommt zustande, sofern die Auseinandersetzung mit beruflichen Optionen grundsätzlich sinnvoll erscheint und die Fachkräfte die Adressat/innen mit ihrem Angebot „erreichen“, d.h. sofern diese sich darauf einlassen und selbst einbringen, was sie „für Ideen haben“ und was sie in der Kooperation „kriegen“ wollen. Die Vermittler/innen ziehen sich dagegen zurück, wenn die Adressat/innen anhaltend passiv bleiben oder aber dadurch eine „Anspruchshaltung“ verraten, dass sie „sich für die meisten Sachen zu schade“ sind und „stur“ auf festgelegten Vorstellungen bestehen, ohne „selber [etwas] dafür zu investieren“.

Die *Begleiter/innen* weisen darauf hin, dass sie ihr Bild von den Adressat/innen im Fortgang der Zusammenarbeit immer wieder hinterfragen, „also immer wieder evaluieren und anders gucken“, um sich nicht zu „verrennen“ und um „zu überprüfen, ob das wirklich angekommen ist, was man da vielleicht als selbstverständlich auch vorausgesetzt hat“.

Die konkreten Hilfeleistungen sind vielfältig und je nach persönlichen Voraussetzungen „natürlich“ individuell verschieden. Die Fachkräfte sind bestrebt, den Adressat/innen in der Zusammenarbeit „so viel Eigenständigkeit wie möglich zu erhalten oder das auch zu fördern, also weil, die müssen danach auch klarkommen“. Die Handlungsfähigkeit der Adressat/innen versuchen sie durch Anleitung und kleinere Übungseinheiten wie etwa Telefontrainings und Rollenspiele zu stärken oder auch dadurch, dass sie die Adressat/innen bei heiklen Gängen begleiten und z.B. ein externes Beratungsgespräch mit ihnen gemeinsam wahrnehmen.

Der Arbeitsweise der *Begleiter/innen* entspricht es, „das System flexibel“ zu halten. Sie verweisen darauf, dass ihre Fähigkeit zu organisieren, zu strukturieren und sich abzugrenzen in hohem Maße gefordert ist, um sich nicht zu „verfransen“ und um „alles unter einen Hut zu bringen, weil alle Mitarbeiter auf einer unterschiedlichen Stufe stehen, und die Stellenangebote werden zunehmend rarer“. Dabei zeigt sich als ein wichtiger Aspekt die Koordination von Zeitabläufen, Zeitbedarfen und Zeitqualitäten. Die Vermittler/innen sind zum einen darum bemüht, verbindliche Arbeitstakte durch konkrete Vereinbarungen zu schaffen, zum anderen aber auch darauf bedacht, den Dingen gewissermaßen ihre Zeit zu lassen und den Rhythmus der Adressat/innen aufzunehmen, etwa wenn es darum geht, sich zu ordnen und zu finden, eigenen Ideen nachzugehen und Erfahrungen zu verarbeiten.

Sie treten z.B. bei einem Schritt wie der Zusammenstellung der Bewerbungsunterlagen mit den Adressat/innen nötigenfalls auch dreimal auf der Stelle, bevor es weitergeht, und wenn es für den Verzug „wirklich triftige Gründe“ gibt, „okay, dann auch ein viertes Mal“. Während sie in einigen Fällen eher „pushen“, sorgen sie in anderen dafür, eine Aktion „ein bisschen hinauszuschieben“, anstatt da „drauf zu drängeln“ und „Eile zu entfalten“. Es gibt Phasen bewusst eingeräumten Nichtstuns, wenn andere Taktgeber wie der trägereigene Betrieb, Praktikumsbetriebe oder potentielle Fördereinrichtungen das erfordern, z.B. wenn ein Termin bei der Arbeitsagentur nicht sofort zu bekommen ist: „Und dann warten wir von mir aus auch vier Wochen, das ist mir ganz egal.“ Ebenso tauchen Momente des Innehaltens auf, in denen es darauf ankommt, „dass ich ihnen zuhöre und dass ich verstehe und dass ich da bin“, um eine Enttäuschung oder „Phasen der Depression“ gemeinsam „auszuhalten“.

Normativer Hintergrund

- Auf welche Bedeutung von Arbeit beziehen sich die Vermittler/innen?
- Wie vermitteln sie ihren Auftrag an die Adressat/innen?

In der Aufgabenwahrnehmung der *Begleiter/innen* sind Flexibilität und permanente Selbstbewirtschaftung sowie die Individualisierung der Bedeutung und Gestaltung von Arbeit grundlegende Themen und tauchen in der Ambivalenz von Zwang und Freiheit auf. Bezugspunkt ist nicht allein und vorrangig der Erwerbscharakter von Arbeit, sondern eher das Tätigsein als Teil der Lebensführung, mit dem Bedürfnisse und Motive wie Engagement, Anerkennung, soziale Einbettung, Neugier oder Spaß verbunden sind.

Für die Vermittler/innen steht außer Frage, dass gegenwärtig niemand die Erfüllung von Ansprüchen erwarten darf, sei es auf dem Arbeitsmarkt, sei es gegenüber dem Staat, ohne selbst einen „Beitrag dazu zu leisten“. Auch wenn Beweglichkeit und fortgesetzte Aktivität keinen Erfolg garantieren, gelten sie ihnen im Allgemeinen als eine unerlässliche Vorbedingung und darüber hinaus als eine Haltung, die als solche ihre Wertschätzung hat.

Die Vermittler/innen beziehen sich auf eine Arbeitswelt, in der und um die man sich immer neu bewerben muss, ohne durch Berufslaufbahn oder sozialen Status das Anrecht auf einen bestimmten Platz zu erwerben. So wie es einerseits keine reservierten Plätze gibt, müssen sich andererseits die Einzelnen mit ihren Ansprüchen nicht in vorgegebene Muster fügen, um gesellschaftsfähig zu sein. Die *Begleiter/innen* treten vielmehr dafür ein, sich „frei zu machen“ von sozialen Zuschreibungen, die mit einer bestimmten Position oder Tätigkeit verbunden sind. Die Orientierung am „Hergekommenen“ oder auch an „Würde“ sehen sie als unzeitgemäßen Ballast, der die Einzelnen in ihrer Bewegungsfreiheit einschränkt und ihnen den Blick für die subjektiven Präferenzen verstellt. In der Formulierung von Wünschen kennen die *Begleiter/innen* kein Tabu. Grundsätzlich ist alles erlaubt, entscheidend ist die Frage der Umsetzung: „Warum nicht? Wenn Sie was Entsprechendes finden, warum nicht?“

Während die *Begleiter/innen* an den „Träumen“ der Adressat/innen ansetzen, geben sie zugleich ein durchaus düsteres Bild von einem Arbeitsmarkt mit verkrusteten Strukturen und ständig sinkendem Lohnniveau, in dem zunehmend das Thema ist, überhaupt noch irgendeine Arbeit zu finden. Insofern verbinden sie Begriffe der Selbstverwirklichung und des Eigensinns mit ganz existenziellen Fragen. Sie integrieren beide Pole durch Verweis auf die individuelle Handlungsfreiheit, der sich selbst unter sehr eingeschränkten Bedingungen noch Alternativen bieten: „Es geht nicht da drum, dass ich will, dass Sie n scheiß Job annehmen, sondern Sie haben es noch n Stück weit in der Hand, unter diesen scheiß Jobs immerhin auszuwählen.“

Das Credo der *Begleiter/innen* lautet „Möglichmachen, was möglich ist“. Die Gewissheit, dass es sich so (über-) leben lässt und sich daraus sogar Chancen ergeben können, schöpfen sie vor allem aus ihrer eigenen Biographie – auch wenn ihnen Anflüge von „Depression“ oder „Resignation“ selbst nicht fremd sind.

Botschaft an die Adressat/innen:

Ich möchte Ihnen bei der Arbeitssuche gerne zur Seite stehen. Die Frage ist: Wie kann ich Sie am besten unterstützen? Überlegen Sie mal, wie Ihre Vorstellungen sind und was Sie von mir haben wollen. Sie sind hier die entscheidende Person und ich möchte mich wirklich in Ihrem Sinne einsetzen.

Allerdings sollte das Ganze Hand und Fuß haben. Das heißt, dass es einerseits stimmig für Sie sein muss und dass es andererseits reale Chancen hat. Es muss nicht unbedingt um die großen Sprünge gehen, nach dem Motto ‚Alles oder Nichts‘, es können auch kleine Schritte sein, die zum Ziel führen. Vielleicht ergibt sich auch die Chance für Sie, mal etwas Neues auszuprobieren. Sehen Sie es als eine interessante Erfahrung, eine Einstiegsmöglichkeit oder eine Investition in Ihren Lebenslauf, die ja nicht auf Dauer sein muss. So wie der Arbeitsmarkt zurzeit aussieht, ist Flexibilität das A und O. Wichtig ist vor allem, dass Sie es nicht ändern überlassen, die Entscheidungen für Sie zu treffen. Wenn Sie selber aktiv werden, dann diktieren Sie so weit, wie es in Ihrer Macht steht, die Bedingungen.

Strengen Sie sich an und versuchen Sie etwas auf die Beine zu stellen, ich helfe Ihnen dabei. Es kann Ihnen niemand vorwerfen, wenn Sie sich bemühen und bemühen und bemühen und es fruchtet nicht, aber Sie müssen sich bewegen. Oder Sie sollten sich über die Konsequenzen im Klaren sein. Es ist Ihr Leben und es liegt in Ihrer Verantwortung, wie Sie damit umgehen wollen.

Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen

- In welcher Beziehung sind die Fachkräfte vermittelnd tätig?
- Wem fühlen sie sich in ihrer Arbeit verpflichtet?

Im Modus der *Begleitung* positionieren sich die Vermittler/innen an der Seite der Adressat/innen und fühlen sich in ihrer Arbeit im Wesentlichen der Perspektive der Adressat/innen verpflichtet. Sonstige Bezüge sind demgegenüber nachrangig und zwar insofern bedeutsam, als sie maßgebliche Bedingungen setzen, sie weisen aber keinen vergleichbaren Verpflichtungscharakter auf.

Staatliche Vorgaben und Marktbedingungen sowie deren Repräsentanten, insbesondere Arbeitsagentur und Arbeitgeber, stellen wichtige Größen und Akteure dar, die zu respektieren sind, mit denen man sich arrangieren muss und zu denen auch produktive und intensive Kooperationsbeziehungen möglich sind. Die Fachkräfte vermitteln im Verhältnis zwischen ihnen und den Adressat/innen, indem sie die durch Staat oder Markt gesetzten Anforderungen gegenüber den Adressat/innen verdeutlichen und interpretieren. Sie verstehen es jedoch nicht als ihre Aufgabe, diese Ansprüche im Konfliktfall auch durchzusetzen. Letztlich sind es die Adressat/innen, denen sie sich loyal verbunden fühlen.

8.3.3. Typus Beratung

Erfolgs- und Zielverständnis

- Was soll im Kern mit den Adressat/innen erreicht werden? Woran misst sich eine gelungene Arbeitsleistung?
- In welchem Verhältnis stehen Erfolgsverständnis und Zielvorgaben zueinander?

Die Aufgabenwahrnehmung als *Berater/in* konzentriert sich auf die Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt. Die Fachkräfte finden es hier wichtig und vorteilhaft, „dass man, wenn man jemanden vermittelt hat, ein relativ konkretes, messbares Erfolgserlebnis hat“. Sie sagen von sich, dass sie Vermittlungserfolge von Zeit zu Zeit brauchen, um mit ihrer Arbeit zufrieden zu sein, und dass sie in Zeiten der Flaute von ihnen „zehren“.

Wenn die Vermittlungszahlen über eine längere Zeit stagnieren, erleben sie das als eine persönliche Motivations- und Legitimationskrise, als ein Infragestellen ihrer „Existenzberechtigung“. Zwar gibt es daneben sonstige Ereignisse mit Adressat/innen, die positiv ins Gewicht fallen, wie etwa eine erfolgreich abgeschlossene Qualifizierungsmaßnahme, eine gelungene berufliche Neuorientierung, die nicht unmittelbar in den Ersten Arbeitsmarkt mündet, oder einen Zuwachs an Selbstwertgefühl durch die Arbeitserfahrungen beim Träger. Solche Teilschritte sind jedoch im Wesentlichen erfreuliche Nebenefekte der eigentlichen Kerntätigkeit. Sie stellen keine Ergebnisse im engeren Sinn dar und können folglich einen diesbezüglichen Ausfall nicht kompensieren. Insofern besteht eine klare Zielhierarchie: Als vollwertiges Ergebnis, an dem sich die eigene Arbeitsleistung misst, zählt allein die Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt.

Die *Berater/innen* stimmen daher inhaltlich in ihrer Aufgabenwahrnehmung mit den Zielvorgaben weitgehend überein, vorausgesetzt, die Vorgaben beschränken sich tatsächlich auf die Definition von Zielen und bestimmen nicht die Mittel der Zielerreichung, indem sie etwa für alle Adressat/innen ein obligatorisches Praktikum vorschreiben. Die Vermittler/innen legen großen Wert darauf, in der Wahl der Mittel nicht gebunden zu sein, sondern darüber im Einzelfall entscheiden zu können. In ihren Augen ist zudem nicht alles, was der Definition der Vorgaben entspricht, eine gelungene Vermittlung.

Sie verbinden mit ihrer Arbeit insofern einen qualitativen Anspruch, als das vermittelte Arbeitsverhältnis schon „passend“ sein sollte und für die Adressat/innen am besten eine tatsächliche Chance darstellen, zumindest aber einen gewissen Bestand haben sollte. Als Steuerungsinstrument, d.h. als Anreiz und orientierende Leitlinie, bleiben die Zielvor-

gaben im Hintergrund und die Vermittler/innen neigen dazu, ihre Bedeutung für die eigene Arbeit eher zu relativieren. Sie sind sich zwar bewusst, dass für den Träger die Erfüllung der Vorgaben maßgeblich ist, in der konkreten Aufgabengestaltung konzentrieren sie sich aber vor allem auf eine in ihrem Sinne zielorientierte, im jeweiligen Einzelfall vertretbare Zusammenarbeit mit den Adressat/innen und setzen darauf, auf diese Weise letztlich auch den Anforderungen der Vorgaben gerecht zu werden.

Adressatenbild und Adressatenbezug

- Wie setzen sich die Vermittler/innen zu den Adressat/innen ins Verhältnis? Wie bestimmen sie ihre Rolle und die der Adressat/innen in der Kooperation?
- Was ist Gegenstand des Arbeitsbündnisses?

Im Typus der *Beratung* ist das Verhältnis zwischen Vermittler/innen und Adressat/innen nüchtern und sachlich abgegrenzt, weniger empathisch bestimmt. Das Zusammentreffen ist auf die Klärung und Absprache des konkret Machbaren konzentriert, um im Weiteren arbeitsteilig vorzugehen: „Ich brauch ja nicht weiter auf den Leuten rumzureiten, sondern die brauchen praktisch die Arbeit, ne.“ Persönliche Beweggründe und Verarbeitungsweisen der Stellensuche bleiben als Thema weitgehend ausgeklammert.

Die *Berater/innen* setzen sich zu den Adressat/innen ausdrücklich „professionell“ ins Verhältnis. Auf diese Weise charakterisieren sie zum einen eine gewisse Distanz, die ihnen im Kontakt zu den Adressat/innen wichtig ist. Zum anderen bezeichnen sie damit den Anspruch, in ihrer Arbeit keine schematischen Einheitslösungen vorzugeben, sondern zusammen mit den Adressat/innen individuell differenzierte Lösungen zu entwickeln. In ihrem Aufgabenverständnis sind die Adressat/innen als Subjekte inbegriffen, in deren Perspektive die Vermittlungsleistung nützlich sein sollte. Es ist allerdings insofern exklusiv, als es im Sinne einer Fachberatung nicht den Anspruch erhebt, auf die Bedarfe aller Adressat/innen einzugehen. Als leitende Frage der *Berater/innen* ließe sich formulieren: Für wen macht eine Vermittlungsstrategie Sinn und wie sollte sie am besten aussehen?

Dem Selbstverständnis als Professionelle entspricht es, dass die Fachkräfte von sich sagen, gern „theoriegeleitet“ zu arbeiten, oder in ihren Arbeitsschilderungen auf ein übergreifendes Konzept verweisen, z.B. die „Arbeitsvermittlung von älteren Menschen, von Migrant/innen [oder die] passgenaue Vermittlung“ betreffend. Konzeptionelle

Überlegungen sind für sie bedeutsam als stützender Rahmen, um sich in der Arbeit zu positionieren und der eigenen Praxis zu vergewissern. Ihre Bezugnahme auf die Adressat/innen erscheint so modellhaft vermittelt, was ihnen zugleich eine Möglichkeit der Distanzierung und Verfremdung eröffnet, indem sie die Person als ‚Fall von‘ in einem übergeordneten Kontext begreifen.

Die *Berater/innen* gehen von den Adressat/innen als „erwachsenen Menschen“ aus, die sich nicht „stopfen“, „pressen“ oder „zwingen“ lassen, sondern die für sich selbst denken und entscheiden und in eigener Sache engagiert sind. Die Vorstellungen der Adressat/innen sollen der Ausgangspunkt der Kooperation sein. Die Vermittler/innen sehen ihren Part darin, die Adressat/innen bei der Realisierung ihrer Interessen zu unterstützen, indem sie mit ihnen eine entsprechende Strategie erarbeiten und umsetzen. Dies beinhaltet die Erörterung, ob und in welcher Weise die Interessen überhaupt eine Chance auf Durchsetzung haben und worin Alternativen bestehen könnten. Sie nehmen insofern eine orientierende Funktion wahr. Es bleibt jedoch Sache der Adressat/innen zu entscheiden, welche der Argumente und Einschätzungen sie letztlich für sich übernehmen.

Die Vermittler/innen begreifen sich somit nicht als eine Instanz, in deren Zuständigkeit die Durchsetzung bestimmter Standpunkte oder Haltungen fällt. Auf der anderen Seite verstehen sie ihren Auftrag auch nicht karitativ. Sie servieren den Adressat/innen keine Lösungen „auf dem Silbertablett“, sondern setzen auf deren aktive Beteiligung. Wenn sie bei der Besetzung der trügereigenen Stellen oder für das Stellenangebot einer Firma die Wahl zwischen mehreren Interessent/innen haben, entscheiden sie sich selbstredend für die Person, die ihnen unter dem Gesichtspunkt der Vermittlung am besten geeignet erscheint – und nicht etwa für die Person, die hinsichtlich ihrer Gesamtsituation am bedürftigsten wäre.

So gesehen fühlen sich die *Berater/innen* der Sache der ‚passgenauen Vermittlung‘ mindestens ebenso verpflichtet wie den Bedarfen der einzelnen Adressat/innen. Bildhaft gesprochen, setzen sie sich den Adressat/innen gegenüber, indem sie mit ihnen einen individuell problemorientierten Austausch suchen, bei dem beide Seiten ihren jeweils eigenen Blickwinkel einbringen und bewahren.

Formen der Zusammenarbeit

- Welche (Dienst-) Leistungen erbringen die Vermittler/innen für die Adressat/innen oder arbeitsteilig mit ihnen?
- Unter welchen Bedingungen kommt das Arbeitsbündnis zwischen Vermittler/innen und Adressat/innen zustande? Wie erfolgt die gemeinsame Einigung auf ein Arbeitsziel?

Bei der *Beratung* lässt sich die Dienstleistung in zwei Phasen mit einem kommunikativen und einem praktischen Schwerpunkt aufteilen, die in der Regel deutlich voneinander geschieden sind und aufeinander aufbauen.

Die Vermittler/innen nehmen sich zunächst Zeit dafür, sich mit der Perspektive der Adressat/innen auseinanderzusetzen. Im Gespräch mit ihrem jeweiligen Gegenüber versuchen sie zielorientiert, aber gleichwohl „in Ruhe“ diejenigen Fragen zu klären, die in beruflicher Hinsicht von Belang sind. Der Austausch ist pragmatisch und zweckrational auf konkrete Handlungsschritte hin orientiert. Es geht um das Klären, Abwägen, Einschätzen und Diskutieren von Interessen, Voraussetzungen, Plänen und Strategien, manchmal auch grundsätzlicher um die Sondierung von Stärken, Schwächen, Zielen und Hindernissen.

Die Fachkräfte geben aufgrund ihrer Arbeitsmarktkenntnisse und Vermittlungserfahrungen Einschätzungen dazu, welche Ziele und Erwartungen realisierbar sein könnten, welches Vorgehen zweckdienlich wäre und was dabei im Einzelnen zu bedenken ist. Sie prüfen zudem, ob flankierende soziale Unterstützungsleistungen nötig sind oder qualifizierende Maßnahmen die Vermittlungsaussichten entscheidend verbessern würden. Bei Bedarf verweisen sie die Adressat/innen zur weiteren Beratung an eine betreffende Fachstelle in oder außerhalb des Trägers. Gelegentlich, wenn es die Zeit erlaubt und „weil man das eben mal mit macht“, leiten sie entsprechende Aktivitäten auch selbst in die Wege, indem sie z.B. für die Adressat/innen einen Termin bei einer zuständigen Stelle vereinbaren. Auseinandersetzung bedeutet überdies, dass die Vermittler/innen eine klare Rückmeldung dazu geben, wenn sie die Durchsetzung bestimmter Vorstellungen für aussichtslos halten, und beinhaltet gegebenenfalls den argumentativen Versuch, „das vielleicht in ne realistischere Bahn zu lenken“.

Eine weitergehende Kooperation kommt dann zustande, wenn beide Seiten sich auf eine Vermittlungsstrategie einigen, die einerseits die Adressat/innen wollen und aktiv mit tragen und der andererseits die *Berater/innen* eine reale Chance einräumen. Das heißt zum einen, dass dem keine grundsätzlichen oder komplexen, nur auf längere Sicht zu

behebenden Hindernisse wie z.B. eine Suchtproblematik im Wege stehen dürfen. Zum anderen müssen die Adressat/innen bereit sein, sich mit ihren Absichten auf die Gegebenheiten des aktuellen Arbeitsmarktes einzulassen. Was die Einschätzung der Vermittlungschancen einer Person betrifft, warnen die Fachkräfte vor verfrühten Zuschreibungen und verweisen darauf, immer wieder „positive und negative Überraschungen“ zu erleben.

In der praktischen Umsetzung liegt der Schwerpunkt der *Berater/innen* darauf, über Recherche, Akquise und bereits bestehende Firmenverbindungen „passende Kontakte“ zu Arbeitgebern herbeizuführen und zu unterstützen. Sache der Adressat/innen ist es, etwaige flankierende Maßnahmen weiter zu verfolgen und dafür mit anderen Fachstellen, sofern erforderlich und vorhanden, zu kooperieren. Darüber hinaus sollten sie möglichst auch ihrerseits bei der Stellensuche initiativ werden, entsprechende Angebote recherchieren und Kontakte knüpfen. So hängt die Intensität der praktischen Unterstützung durch die Vermittler/innen auch davon ab, wie sehr die Adressat/innen deren Leistungen in Anspruch nehmen und durch eigene Aktivitäten bestärken.

Normativer Hintergrund

- Auf welche Bedeutung von Arbeit beziehen sich die Vermittler/innen?
- Wie vermitteln sie ihren Auftrag an die Adressat/innen?

In der Aufgabenwahrnehmung der *Berater/innen* ist die Erwerbsfunktion von Arbeit zentraler Bezugspunkt. Die Frage, „was für ne Person auf dem Arbeitsmarkt realistisch zu erzielen ist“, welche Option am meisten lohnt oder überhaupt den Lebensunterhalt ausreichend sichern kann, ist als Thema der Erörterung mit den Adressat/innen ständig präsent. Insofern haben Einkommenssicherung und Verwertbarkeit, ähnlich den *Agent/innen* (vgl. Kap.8.3.4.), einen herausgehobenen Stellenwert.

Darüber hinaus geht es der *Beratung* aber auch um Arbeit als Tätigkeit, in der die Einzelnen eine erworbene Qualifikation oder berufliche Neigungen realisieren möchten. Arbeit ist hier idealerweise mit dem Anspruch verbunden, an einem angemessenen Platz eine individuell zufriedenstellende und sinnvoll eingebundene Beschäftigung auszuüben. Dabei setzen die Vermittler/innen im Prinzip einen funktionierenden (Teil-) Arbeitsmarkt voraus, d.h. ein marktwirtschaftliches Ausbalancieren von Angebot und Nachfrage, das beiden Seiten ausreichend Chancen eröffnet, über den Weg der ‚passgenauen Vermittlung‘ ihre Interessen zu befriedigen.

Botschaft an die Adressat/innen:

Sie suchen einen Arbeitsplatz und ich möchte Sie darin unterstützen. Sie wissen selbst ja nur zu gut, dass es bei der aktuellen Arbeitsmarktlage nicht einfach ist und häufig eine Menge Zugeständnisse verlangt, eine Arbeit zu finden. Dennoch lohnt es sich, einmal ganz individuell zu gucken, was Sie im Besonderen ausmacht und was Sie anzubieten haben, aber auch welche Einschränkungen zu berücksichtigen sind und ob es ganz bestimmte Hindernisse gibt, die Ihnen bislang im Wege stehen.

Am Arbeitsmarkt tun sich immer wieder Nischen auf und es gibt zudem eine ständige Fluktuation. Mit einer speziell auf Sie zugeschnittenen Suchstrategie kann es daher durchaus gelingen, einen Arbeitsplatz zu finden, der zumindest in Teilen Ihren Vorstellungen entspricht. Ich kann Sie dabei vor allem durch meine Kontakte und Branchenkenntnisse unterstützen, Ihnen bei Bedarf aber auch einige ergänzende Fördermöglichkeiten vermitteln oder Hinweise geben, an wen Sie sich wenden können, z.B. wenn es um Fragen der Kinderbetreuung geht oder wenn eine begleitende Schuldenregulierung sinnvoll wäre.

Vielleicht haben Sie ja bereits konkrete Pläne im Kopf und selbst schon Schritte unternommen. Am besten Sie erzählen einfach mal, was Sie beruflich bislang gemacht haben und was Sie im Weiteren vorhaben oder sich vorstellen könnten, und wir besprechen dann gemeinsam, ob sich daraus etwas entwickeln lässt.

Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen

- In welcher Beziehung sind die Fachkräfte vermittelnd tätig?
- Wem fühlen sie sich in ihrer Arbeit verpflichtet?

Im Rahmen der *Beratung* ist das Verhältnis zwischen Adressat/innen und staatlichen Leistungsträgern allenfalls ausnahmsweise Gegenstand der Aufgabenwahrnehmung. In der Regel mischen sich die Vermittler/innen dort nicht ein und sie vertreten den Adressat/innen gegenüber keine staatspolitische Moral wie etwa die Aktivierung als Bürgerpflicht.

In dem Vermittlungsverhältnis zwischen Adressat/innen und Arbeitgebern positionieren sich die *Berater/innen* in der Mitte, ohne eine „extreme Parteilichkeit“ für eine der Seiten zu beanspruchen. Ihren Umgang mit beiden Gruppen schildern sie gleichermaßen als „Kundenkontakte“, bei denen sie in beratender Funktion und vergleichbar sachbezogen, argumentativ und diplomatisch auftreten. In beiden Beziehungen geht es auch um Auseinandersetzung und treten Situationen ein, in denen es die Vermittler/innen als ihre Aufgabe sehen, den vorgebrachten Wünschen Grenzen zu setzen.

So gibt es „schwierige Gespräche“ mit Adressat/innen insbesondere dann, wenn unterschiedliche Einschätzungen darüber bestehen, welche Einkommenserwartungen auf dem Markt realisierbar sind. Mit Arbeitgebern treten „schwierige Verhandlungen“ vor

allem bei der Vereinbarung von Praktikumszeiten auf und wenn der Eindruck entsteht, „dass Praktika über Gebühr in die Länge gezogen werden“.

Die Fachkräfte fühlen sich der Sache der ‚passgenauen Vermittlung‘ sowohl aus Sicht der Adressat/innen als auch aus der Firmenperspektive verpflichtet. Ihnen ist es wichtig, auf die Adressat/innen individuell einzugehen und die Stellensuche möglichst in ihrem Sinne zu unterstützen. Ebenso wollen sie dem Interesse der Firmen, passende Mitarbeiter/innen zu bekommen, entsprechen und wissen dabei „sehr genau, was ein Geschäft ist“.

8.3.4. Typus Agentur

Erfolgs- und Zielverständnis

- Was soll im Kern mit den Adressat/innen erreicht werden? Woran misst sich eine gelungene Arbeitsleistung?
- In welchem Verhältnis stehen Erfolgsverständnis und Zielvorgaben zueinander?

Bei der Aufgabenwahrnehmung als *Agent/in* steht die Einkommenssicherung im Vordergrund, „unter welchen Vorgaben auch immer“. Hier geht es in erster Linie darum, ein positives Betriebsergebnis zu erreichen und Arbeit dort zu investieren, wo entsprechende Resultate zu erwarten sind. Was als Resultat in der Trägerbilanz zählt, wird durch die jeweiligen Zielvorgaben definiert.

Die Fachkräfte erheben bei diesem Ansatz nicht den Anspruch, dass die Ergebnisse ihrer Arbeitsleistung qualitativ sinnvoll und effektiv sind. Was den konkreten Nutzen ihrer Tätigkeit betrifft, zeigen sie sich vielmehr nüchtern abgegrenzt und skeptisch bis dahin, dass sie die Sinnhaftigkeit ihrer Arbeitsinhalte sogar ausdrücklich in Zweifel ziehen oder verneinen können. Sie verstehen sich im Wesentlichen als Ausführende von Zielbestimmungen, die an übergeordneter Stelle festgelegt werden und zu verantworten sind und denen sie sich in ihrer jeweiligen Aufgabengestaltung anpassen.

Die Betonung, bloß ausführend tätig zu sein, ist dabei nicht gleichbedeutend mit einer Haltung, die sich einer aktiven Gestaltung der Aufgabe weitgehend enthält und sich etwa als ‚Dienst nach Vorschrift‘ umschreiben ließe. Die Fachkräfte sehen sich bei der Umsetzung des Auftrages kreativ gefordert und erfahren es als eine Bestätigung ihres Know-hows, wenn sie die gewünschten Resultate erreichen.

Daneben können sie persönlich sehr wohl für Zielvorstellungen aufgeschlossen sein, die außerhalb des durch die Vorgaben markierten Korridors liegen, z.B. für Qualifizierung und Chancenverbesserung durch Umschulung und Berufspraktika anstelle schneller Vermittlung. Unter der Voraussetzung, dass die geschäftlichen Zwecke dadurch nicht belastet werden, besteht die Möglichkeit, dass sie gelegentlich auch alternative Zielsetzungen fördern, die sie persönlich wertschätzen. Solche Gelegenheiten nehmen die *Agent/innen* dann als eine Art unverbindliche Nebentätigkeit wahr, der sie gleichsam als Privatperson neben der Aufgabenerfüllung nachgehen und die ihnen auch einen Ausgleich zu dem dortigen Mangel an Identifikation verschaffen mag.

Adressatenbild und Adressatenbezug

- Wie setzen sich die Vermittler/innen zu den Adressat/innen ins Verhältnis? Wie bestimmen sie ihre Rolle und die der Adressat/innen in der Kooperation?
- Was ist Gegenstand des Arbeitsbündnisses?

Im Modus der *Agentur* stehen Fachkräfte und Adressat/innen in einer sehr abgegrenzten, durch den Geschäftszweck geprägten Beziehung zueinander, aus der die soziale Situation und persönliche Anliegen der Partner im Allgemeinen ausgenommen sind. Sie liegen außerhalb des Arbeitsbündnisses, das beide miteinander eingehen.

Die Vermittler/innen haben ein vorrangig instrumentelles Verhältnis dazu, was das Kooperationsergebnis in der Perspektive der Adressat/innen bedeutet und welchen Nutzen diese aus der Dienstleistung ziehen. Aus ihrer Perspektive sind die Adressat/innen eher Mittel der Zielerreichung als deren Subjekte. Maßgeblich im Vordergrund steht die Betrachtung, wer funktional ist für die eigene Ergebnissicherung. Die leitende Frage der *Agent/innen* lautet: Mit wem kann ich Erfolg haben, d.h. mein Ziel erreichen?

Auf der anderen Seite steht es den Adressat/innen gleichfalls frei, auch ihrerseits den größtmöglichen Nutzen aus der Zusammenarbeit zu ziehen und ihre Interessen wahrzunehmen. Die *Agent/innen* sehen ihr Verhältnis zu ihnen idealerweise als eine utilitaristisch begründete Partnerschaft, in der jede Seite eigenverantwortlich agiert und mittels der jeweils anderen ihren Nutzen verfolgt. Entsprechend dem Konstrukt einer Geschäftsbeziehung begründet sich die Zusammenarbeit durch die wechselseitige Attraktivität der Partner für die jeweils eigenen Ziele. Angestrebt wird eine erfolgversprechende und möglichst auch angenehme Teamarbeit, aus der im besten Fall am Ende eine win-win-Situation resultiert.

Da es im Wesentlichen Sache der Adressat/innen selbst ist, sich über ihre Interessen klar zu werden, sie einzubringen und im Auge zu behalten und somit die Zielsetzung des Trägers für ihre Belange zu übersetzen und nutzbar zu machen, übernehmen die Vermittler/innen im Verhältnis zu ihnen keine karitative, orientierende, korrektive oder disziplinierende Funktion. In dieser Hinsicht ist die Beziehung ganz unverbindlich, Pläne spielen keine Rolle und die Adressat/innen „können sich spontan entscheiden, was ganz anderes zu machen“.

Ist man allerdings miteinander ins Geschäft gekommen und arbeitet gemeinsam an einem konkreten Projekt, dann ist es wichtig, dass sich die Partner wechselseitig aufeinander verlassen können und Absprachen verbindlich eingehalten werden. Die Zusammenarbeit sollte dann funktionieren. Die Vermittler/innen beschreiben die Konstellation, die sie dabei mit den jeweiligen Adressat/innen eingehen, als ein Zweiergespann, in dem die Adressat/innen selbst aktiv und initiativ sind, während sie die Fachkräfte zu ihrer Unterstützung im Rücken haben.

Formen der Zusammenarbeit

- Welche (Dienst-) Leistungen erbringen die Vermittler/innen für die Adressat/innen oder arbeitsteilig mit ihnen?
- Unter welchen Bedingungen kommt das Arbeitsbündnis zwischen Vermittler/innen und Adressat/innen zustande? Wie erfolgt die gemeinsame Einigung auf ein Arbeitsziel?

Im Rahmen der *Agentur* konzentrieren sich die Fachkräfte auf drei Aufgabenschwerpunkte: Erstens halten sie den Adressat/innen den Rücken für die Stellensuche frei, indem sie etwaige konkurrierende Ansprüche, die z.B. im Arbeitsalltag der Projekte an die Mitarbeiter/innen gestellt werden, in Grenzen halten und sie dazu ermuntern, Gelegenheiten und Einrichtungen wie z.B. eigens für Bewerbungszwecke ausgestattete Arbeitsplätze tatsächlich zu nutzen. Zweitens versuchen sie über bestehende Firmkontakte, Zeitungs- und Internetrecherche oder Telefonakquise die Adressat/innen selbst mit Adressen, Stellen- oder Praktikumsangeboten zu versorgen und dadurch möglichst kontinuierlich und zahlreich Bewerbungsanlässe bereitzustellen. Drittens „schieben“ sie die Adressat/innen mental „an“, setzen „Impulse“ und reden ihnen zu, die Zeit beim Träger für sich zu nutzen.

Zu Beginn des Kontaktes möchten die Vermittler/innen eine „Anschubmotivation“ geben und die Adressat/innen dazu „animieren“, aktiv zu werden und sich nötigenfalls zu überlegen, was sie tun wollen. Animation bedeutet dabei nicht, mit den Einzelnen in einen ausführlichen Orientierungs- und Beratungsprozess einzutreten, um darauf die jeweiligen weiteren Schritte aufeinander abzustimmen, sondern beschränkt sich im Wesentlichen auf die Anregung an die Adressat/innen, diesen Klärungsprozess, soweit erforderlich, für sich durchzuführen und die entsprechenden Initiativen zu ergreifen.

Die Vermittler/innen gehen mit ihren Unterstützungsleistungen nur sehr bedingt auf individuelle Bedarfe und Möglichkeiten ein, sie entwickeln sie nicht aufgrund einer individuellen Situationsanalyse. Vielmehr nehmen sie ein Matching vor, indem sie nach Schnittstellen suchen, an denen das eigene Leistungsangebot mit den Ambitionen der Adressat/innen produktiv ineinandergreift. Insofern steht hinsichtlich der Adressat/innen für sie weniger das Optimum als das Naheliegende im Zentrum der Aufmerksamkeit. Dabei kommen die Fachkräfte aufgrund von Berufsbiographie und Auftreten der Adressat/innen sehr schnell, meist „schon nach zehn Minuten“, zu einer Einschätzung, mit wem sich die Arbeit lohnen wird – auch wenn sie ihr Urteil bisweilen später zum Negativen revidieren müssen.

Vorhaben und Belange, die jenseits der Kerntätigkeiten liegen, können gelegentlich unter günstigen Voraussetzungen Gegenstand der Förderung sein. Im besten Fall treffen hier die Umstände zusammen, dass erstens sich die betreffenden Mitarbeiter/innen selbst um ihre Anschlussperspektiven kümmern oder dies bereits vor Antritt ihrer Beschäftigungszeit getan haben, zweitens durch die divergierende Interessenausrichtung kein potentieller Vermittlungserfolg verloren geht und drittens die Beschäftigung der Person sonstige positive Nebeneffekte mit sich bringt, z.B. indem sie das Projektteam fachlich bereichert, eine produktive Arbeitsatmosphäre stützt oder im Praktikum einen guten Eindruck bei Firmenkunden hinterlässt, der dann wiederum für vermittlungsbezogene Kontakte nutzbar ist.

Die *Agent/innen* versuchen Adressat/innen zu meiden, die von vornherein Schwierigkeiten erwarten lassen, sei es aufgrund ihrer schlechten Erfolgsaussichten, sei es aufgrund ihrer Persönlichkeit oder ihres Kooperationsverhaltens. Sofern solche Mitarbeiter/innen eingestellt wurden, gehen die Vermittler/innen nicht aktiv auf sie zu, um ihre Kooperation anzubieten, sie „pushen“ sie nicht. Zum anderen drängen sie sich aber auch nicht auf, wenn Adressat/innen ihrerseits Widerstände oder Desinteresse an einer Zusammen-

arbeit zeigen. Die *Agent/innen* insistieren nicht, zumindest solange sich alternative Arrangements mit weniger Reibungsverlusten bieten. Mit Vorrang wird gefördert, wer sich in seinem Engagement als verlässlich und kooperativ erweist und in die vorgegebenen Standards sowie Arbeitsschwerpunkte in Hinblick auf Branchen und Stellenprofile funktional einfügt.

Nicht nur zu Beginn, sondern auch im weiteren Verlauf der Vermittlungsaktivitäten „schieben“ die Fachkräfte leistungskonforme Adressat/innen immer wieder „an“. Sie bestärken sie darin und „geben ihnen den Atem“ dafür, in den Anstrengungen nicht zu erlahmen. Indem sie an das Ziel erinnern und Mut zusprechen, versuchen sie Motivationskrisen und Phasen nachlassenden Engagements bei den Adressat/innen aufzufangen. Das bedeutet, Gefühlen wie Entmutigung, Enttäuschung oder Erschöpfung am besten erst gar keinen Raum zu geben. So wie Anschieben dann am leichtesten fällt, wenn sein Gegenstand zuvor erst gar nicht in einen Ruhezustand gerät, geht es vor allem darum, die Adressat/innen durch Zuspruch und Gesten der Aufmunterung wie Schulterklopfen, ‚Kopf hoch‘ oder ‚Wird schon werden‘ in Bewegung zu halten: „Weitermachen!“

So dominiert in den Arbeitsschilderungen der *Agent/innen* eine Atmosphäre der Hektik und Rastlosigkeit. Die Art von Rückhalt, die sie den Adressat/innen bieten, erinnert an die Tätigkeit eines Coaches im Sport, z.B. an einen Marathonlauf, in dem der Betreuer mehrere Schützlinge im Rennen hat und durchs Ziel bringen will, indem er sie von der Seitenlinie aus von Etappe zu Etappe anspornt nicht nachzulassen und dranzubleiben: Go, go, go! Es geht um „Durchhaltevermögen“ und darum, sich durchzukämpfen: „Und da weiß ich, dass das nur möglich war, weil sie mich als Hintergrund hatte. Das hätte sie alleine nicht durchgestanden. Das ist vollkommen klar. Das hätte kein Mensch alleine durchgestanden.“

Normativer Hintergrund

- Auf welche Bedeutung von Arbeit beziehen sich die Vermittler/innen?
- Wie vermitteln sie ihren Auftrag an die Adressat/innen?

In der Aufgabenwahrnehmung der *Agent/innen* ist die Bedeutung von Arbeit als Mittel der Einkommenssicherung zentral. Wesentlicher Bezugspunkt ist die Notwendigkeit jedes Einzelnen, sich ökonomisch zu erhalten. Sinn, Werte und Normen bleiben eine Leerstelle bzw. ausgeklammert, indem sie teils delegiert sind an die Politik, teils privatisiert in die Entscheidung und Verantwortung jedes Einzelnen.

Alle müssen je für sich sehen, wie sie unter Bedingungen, die sich ihrem Einfluss entziehen, zurechtkommen und für sich das Beste herausholen. Das gilt für die Vermittler/innen ebenso wie für die Adressat/innen. Worin das jeweils Beste besteht, ist nicht Gegenstand des Austausches oder der Auseinandersetzung. Stattdessen kommt eine zeitweilige Kooperation dort zustande, wo die existentiellen Interessen der Einzelnen sich punktuell treffen und zum Nutzen beider Seiten verbinden lassen.

Botschaft an die Adressat/innen:

Ob Sie nun eine Arbeit annehmen oder nicht, Sie müssen sich darüber im Klaren sein, was Sie wollen. Für Ihre Interessen stehen Sie selbst ein, das kann Ihnen niemand abnehmen.

Ich möchte Ihnen aber stark dazu raten, sich etwas zu überlegen und das Angebot hier zu nutzen. In bestimmten Bereichen kann ich Sie durch unsere Kontakte und Kenntnisse unterstützen, und da bestehen, wenn man sich wirklich ins Zeug legt, auch gewisse Chancen. Das sind vielleicht nicht immer die Traumberufe, aber so sind derzeit die Verhältnisse: Man muss sich arrangieren und irgendwie versuchen, das Beste draus zu machen.

Also in Ihrem eigenen Interesse: Nutzen Sie die Zeit und die Möglichkeiten, die Sie hier haben. Wenn wir auf einen gemeinsamen Nenner kommen, lässt sich zusammen vielleicht etwas erreichen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Absprachen funktionieren, d.h., Sie können sich auf mich verlassen, aber umgekehrt muss das ebenso gelten. Wir als Träger sind an bestimmte Vorgaben gebunden. Nur für Leute, die richtig mitziehen, können wir daher umgekehrt auch etwas tun.

Zwischen Staat, Markt und Adressat/innen

- In welcher Beziehung sind die Fachkräfte vermittelnd tätig?
- Wem fühlen sie sich in ihrer Arbeit verpflichtet?

Im Rahmen der *Agentur* ist das Verhältnis zwischen Adressat/innen und staatlichen Leistungsträgern nicht Gegenstand der Aufgabenwahrnehmung. Die Vermittler/innen mischen sich dort nicht ein und sie vertreten den Adressat/innen gegenüber keine staatspolitische Moral wie etwa die Aktivierung als Bürgerpflicht.

In dem Vermittlungsverhältnis zwischen Adressat/innen und Arbeitgebern haben letztere ein deutlich größeres Gewicht. Die Fachkräfte sehen die eigentlichen „Kunden“ ihrer Dienstleistung in den Arbeitgebern, zu denen sie über gute gemeinsame Geschäftserfahrungen eine möglichst langfristige Bindung aufzubauen versuchen. Als Kunden setzen ihre Ansprüche Maßstäbe. So erhalten Zufriedenheit und Wort der Arbeitgeber Autorität in der Frage, wie die Arbeit mit den Adressat/innen konzeptionell zu gestalten ist.

Die *Agent/innen* nähern sich dem Postulat der ‚passgenauen Vermittlung‘ von der Firmenseite her, indem ihr Augenmerk primär darauf gerichtet ist, den Erwartungen dieser Seite zu entsprechen. Die Beziehung zu Arbeitgebern ist darüber hinaus eine wichtige, durchaus ambivalente Quelle der Bestätigung. Erfolg und Anerkennung spiegeln sich in den Augen der Firmenpartner wider, an ihrem Feedback hängt gewissermaßen die Berufsehre. Das Risiko, durch problematische Adressat/innen den eigenen Ruf zu beschädigen, kann daher ein erheblicher Stressfaktor sein und ist entsprechend zu minimieren.

Voraussetzung einer guten Geschäftsbeziehung ist allerdings auch, dass die Arbeitgeber nicht ihrerseits das Vermittlungsinteresse unterlaufen, z.B. indem sie kostenlose Praktika in Anspruch nehmen, ohne ernsthaft die Absicht zu haben, jemanden einzustellen. Ist diese Bedingung fraglich, ist der Kontakt für die Vermittler/innen uninteressant und wird nicht fortgesetzt.

Die Adressat/innen befinden sich demgegenüber in der Position eines reichlich vorhandenen Gutes, das es möglichst schnell zu vertreiben gilt. Eine anhaltende, ausführliche oder wiederholte Begegnung signalisiert wie beim Ladenhüter meist einen suboptimalen Verlauf. Je reibungsloser der Kontakt, desto besser. Als Erfolg zählt, überhaupt einen Abnehmer zu finden. Nicht Ansprüche, sondern Anpassung lautet daher hier der Königsweg.

8.3.6. Zusammenfassung

Die nachfolgende Tabelle stellt die zuvor beschriebenen kennzeichnenden Merkmale der Typen in einem zusammenfassenden Überblick dar. Sie ist darauf angelegt, ein schnell fassbares Bild von dem jeweiligen Profil und den wesentlichen Unterschieden zu geben. Daher ist zum Beispiel in der Zeile „Charakteristische Form der Unterstützung“ diejenige Handlungsform vermerkt, die bei dem betreffenden Typus ein besonderes Gewicht hat. So ist etwa Beraten zwar auch ein Teil der *Begleitung*, sie hebt sich jedoch von den übrigen Ansätzen vor allem dadurch ab, dass bei ihr das Anleiten und Einüben ein fester Bestandteil ist.³ Nähere Ausführungen zu den Stichworten finden sich im jeweiligen Abschnitt der Typendarstellungen.

³ Zu einer näheren Spezifizierung dieser Handlungsformen vgl. MASQT (2000, S.81ff) sowie die kurze Ausführung in Kapitel 7.1.4. Das „Helfen“ im Kontext der Fürsorge ist hier gemeint im Sinne einer gegenstandsbezogenen Hilfeleistung, die Güter zur Verfügung stellt, ohne auf die Beziehung der Empfänger der Hilfeleistung zu diesen Gütern Einfluss zu nehmen, vgl. Kap. 7.1.4.

	Fürsorge	Begleitung	Beratung	Agentur
Erfolgs- und Zielverständnis				
Aufgabenfokus	Versorgung und Erziehung	Handlungsfähigkeit am Arbeitsmarkt	Arbeitsplatzvermittlung	Vorgabenerfüllung zur Trägersicherung
Zielorientierung / Erfolgsverständnis	versorgungsorientiert	prozessorientiert	ergebnisorientiert	vorgabenorientiert
Verhältnis Aufgabenverständnis/Vorgaben	Potentiell konkurrierendes Nebeneinander	Potentiell konkurrierendes Nebeneinander	Entsprechung	Anpassung
Adressatenbild und Adressatenbezug				
Adressatenbild	Hilfsbedürftige und / oder problematische Andere	Eigenverantwortliche Leute wie du und ich	Eigenverantwortliche Leute	Eigenverantwortliche Leute
Bezugnahme auf Adressat/innen	Stellt sich schützend und mahnend vor Adressat/innen, blickt individuell auf sie. Fürsorglich enger Kontakt, aber nicht auf gleicher Augenhöhe	Begleitet Adressat/innen an ihrer Seite auf einem Stück ihres persönlichen Weges unter Bezugnahme auf gemeinsame Erfahrungswelten, gibt emotionalen Halt durch Präsenz	Berät Adressat/innen individuell, sachkundig und ergebnisorientiert. Sachbezogene Begegnung und Arbeitsabsprache mit Gegenüber	Steht hinter Adressat/innen, schiebt an und ermuntert. Geht partnerschaftliches Teamwork ein, wenn Ziel, Einsatz und „Chemie“ stimmen
Räumliche Metapher	Steht vor Adressat/innen	Geht an der Seite der Adressat/innen	Sitzt Adressat/innen gegenüber	Steht hinter Adressat/innen
Verpflichtung gegenüber Adressatenbedarf	Stark	Stark	Stark	Schwach
Adressatenpositionierung	Objekt des Hilfehandelns	Subjekt des Hilfehandelns	Subjekt der Zielbestimmung	Objekt der Zielerreichung
Formen der Zusammenarbeit				
Bestimmung des Arbeitszieles	Diagnostisch	Dialogisch	Dialogisch	Matching
Charakteristische Form der Unterstützung	Helfen	Anleiten / Einüben	Beraten	Anspornen / Zureden
Kooperationsregie	Adressat/innen werden durch eine inhaltlich und zeitlich festgelegte Folge von Arbeitsschritten und -takten geführt	Flexibles System, bei dem die Leistungsgestaltung in inhaltlicher und zeitlicher Akzentuierung den Adressat/innen folgt	Zwei klar abgesteckte Phasen: auf die adressatenzentrierte Zielbestimmung folgt bei Einigung die arbeitsteilige Umsetzung	Ein inhaltlich festgelegtes Leistungsspektrum wird entsprechenden Adressat/innen bereitgestellt und nahe gebracht

	Fürsorge	Begleitung	Beratung	Agentur
Normativer Hintergrund				
Orientierung auf Arbeit als:	Norm bzw. Tugend	Lebenstätigkeit	Erwerbstätigkeit	Einkommenssicherung
Moral ↔ Interessen	werte- und haltungsbezogen	werte- und haltungsbezogen	interessenbezogen	interessenbezogen
Positionierung im Vermittlungsverhältnis zwischen Staat, Markt und Adressat/innen				
Staat ↔ Markt	„staatsbezogen“, vermittelt in erster Linie zwischen Adressat/innen und Arbeitsagentur, Vermittlung zum Arbeitsmarkt und Kontakt zu Arbeitgebern dagegen marginal	Unbestimmt bzw. offen nach beiden Seiten	„marktbezogen“, positioniert sich in der Mitte zwischen Adressat/innen und Arbeitgebern und deren jeweiligen Interessen; Arbeitsagentur spielt keine Rolle	„marktbezogen“, vermittelt zwischen Adressat/innen und Arbeitgebern mit der Tendenz, sich eher als Dienstleister der Arbeitgeber zu sehen; Arbeitsagentur spielt keine Rolle
Empfindet sich loyal verpflichtet vor allem gegenüber:	Adressat/innen und Arbeitsagentur gleichermaßen; doppelte Loyalität	Adressat/innen	Adressat/innen und Arbeitgebern gleichermaßen; keine ausgeprägte Parteilichkeit	Arbeitgebern

Übersicht 6: Typen der Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit

8.4. Die Typen im Vergleich

Die Typen *Fürsorge*, *Begleitung*, *Beratung* und *Agentur* beschreiben vier unterschiedliche Muster, den von der Politik formulierten Vermittlungsauftrag in der Interaktion mit den Adressat/innen umzusetzen. Sie stellen eine Systematisierung und analytische Komprimierung dessen dar, was von Seiten der Fachkräfte zum Gegenstand der Koproduktion mit den Adressat/innen gemacht wird (vgl. Übersicht 2 in Kap. 2.5.). Insgesamt zeigen sie ein bemerkenswert breites Spektrum an Ziel- und Wertorientierungen, Arbeitsprinzipien und Handlungsformen auf und unterstreichen den Einfluss, den die Fachkräfte auf die Gestaltung der politischen Steuerung nehmen.

Abschließend soll in diesem Kapitel eine Einschätzung dazu gegeben werden, wie sich die Handlungstypen zu den verschiedenen an der Dienstleistungserbringung beteiligten Steuerungsinstanzen verhalten (vgl. die Übersichten 1 und 2 in Kap. 2.1.6. und 2.5.).

Dazu gehe ich zuerst auf die politisch bestimmten Intentionen und Vorgaben der Kostenträger ein (Kap. 8.4.1.). Im folgenden Abschnitt ist Thema, inwiefern die verschiedenen Ansätze auf Formen und Maximen Sozialer Arbeit Bezug nehmen. Die meisten Beschäftigungsträger sind traditionell, wie in Kapitel 3.4. ausgeführt, im normativen und praktischen Kontext der Sozialen Arbeit verankert und die befragten Fachkräfte verfügten ganz überwiegend über einen entsprechenden professionellen Hintergrund durch eine soziale oder pädagogische Qualifikation (vgl. Kap. 5.3.). Kapitel 8.4.2. antwortet daher auf die Frage, inwieweit solche Bezüge in den Formen der Vermittlungsarbeit noch zur Geltung kommen bzw. erkennbar sind.⁴

Kapitel 8.4.3. thematisiert den Einfluss der Trägerorganisation auf die Art der Aufgabenwahrnehmung. Der letzte Abschnitt dieses Kapitels (Kap. 8.4.4.) schließlich greift auf, dass die Fachkräfte ihr Vorgehen oft auch mit der Spezifik ihres Klientels begründen, und fragt danach, ob ein bestimmtes Adressatenprofil einen Typus nahelegt oder besonders funktional erscheinen lässt. Wie bereits in Kapitel 6 erscheinen zur Veranschaulichung der Ausführungen an einigen Stellen Originalzitate der Befragten in den Anmerkungen.

8.4.1. Verhältnis zur arbeitsmarktpolitischen Steuerung

Der Ansatz der *Agentur*, bei dem sich die Fachkräfte in erster Linie als Dienstleister gegenüber den Arbeitgebern verpflichtet sehen, entspricht am ehesten der von der Hamburger Politik geäußerten Zielsetzung der Steuerung, die Beschäftigungsträger mögen als „vorgelagertes Personalbüro für Unternehmen“ (vgl. Kap. 4.3.2.) agieren.

Unter den befragten Vermittler/innen war dieser Ansatz der Tendenz nach zudem am stärksten vertreten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht in allen Interviews ausschließlich Elemente eines Typus auftauchen, sondern sich in einigen Fällen die geschilderte Aufgabenwahrnehmung besser als eine Kombination zweier Typen beschreiben lässt. Unter den in Kap. 7 präsentierten Falldarstellungen gilt dies für Frau Heinrich, die sich selbst doppelt als „Begleiter und Verkäufer“ positioniert und damit ihre Tätigkeit nach zwei Seiten differenziert, denen jeweils sehr unterschiedliche, z.T. ge-

⁴ Die Anlage der Interviews war allerdings nicht geeignet, um in Hinblick auf die Typen weitere Aussagen zum fachlichen oder berufsbiographischen Hintergrund machen zu können. Die Feststellung, dass alle Befragten über eine im weiteren Sinne pädagogische oder psychosoziale Qualifikation verfügten, ließ sich zwar in Hinblick auf den beruflichen Werdegang in einigen Punkten weiter differenzieren. Die hier erkennbaren Gemeinsamkeiten und Unterschiede wären jedoch wegen der geringen Datendichte bestenfalls zur Bildung von Hypothesen für weitere Untersuchungen geeignet. Auf eine explizite Ausführung solcher Hypothesen soll in der Arbeit aber auch deshalb verzichtet werden, um die Anonymität der Befragten nicht zu gefährden.

gensätzliche Prinzipien und Dynamiken zugeordnet sind (vgl. Kap. 7.3.2.). Beide Seiten in der Balance zu halten, beschreibt die Vermittlerin als Herausforderung. Dabei deutet sich in ihrer Schilderung die Möglichkeit an, zukünftig der Perspektive der Unternehmen gegenüber derjenigen der Adressat/innen mehr Gewicht zu geben. Neben dieser Falldarstellung gibt es drei weitere Interviews, in denen Elemente von *Begleitung* im Verhältnis der Bei-, Nach- oder Unterordnung zum stärker dominanten Typus der *Agentur* stehen (vgl. auch das Beispiel unten im Text).

Unter den Bedingungen einer output- und effizienzorientierten Steuerung, d.h. einer eindeutigen Vermittlungspriorität bei zugleich hohen Fallzahlen und kurzen Maßnahmelaufzeiten, zeigt sich der Modus der *Agentur* als besonders funktional. In seinem Rahmen sind die Fachkräfte am stärksten darauf ausgerichtet, die Zielerfüllung über eine schnelle und effiziente Auswahl unter den Adressat/innen sicherzustellen. Es ist Teil ihres professionellen Selbstverständnisses und Know-hows, schlechte Risiken oder Fehlinvestitionen zu vermeiden und ihre Leistungen frühzeitig auf diejenigen zu konzentrieren, die im Sinne der Vorgaben aussichtsreich erscheinen. Neben den Vermittler/innen, die diesen Ansatz als ein bereits überwiegend oder partiell praktiziertes Verfahren schilderten, benannten die übrigen entweder ein solches Vorgehen im Ausblick auf die weiteren Entwicklungen als eine mögliche Option oder sie berichteten, mit ihrem aktuellen Ansatz unter Druck zu stehen und z.T. in Konflikt mit den Vorgaben zu geraten.

Insbesondere die Vermittler/innen, die ihre Tätigkeit als *Beratung* beschrieben, benannten in diesem Zusammenhang die mit der Einführung des SGB II sich abzeichnende Erhöhung der Fallzahlen (vgl. Kap. 6.1.) bei gleichbleibender Vermittlungsvorgabe als einen bevorstehenden Anlass, ihr Konzept möglicherweise zu modifizieren und die bisherige Fragerichtung gewissermaßen umzukehren: Anstelle einer noch relativ breiten und individuell eingehenden Beratung zu der Frage, was die Adressat/innen brauchen, um ihre Vermittlungschancen zu optimieren, könnte ein Matchingverfahren treten, um aus der Masse der Adressat/innen schnell diejenigen zu ermitteln, die für das Vermittlungsziel brauchbar erscheinen.

Im Kontext der *Begleitung* war es dagegen mehr die Länge der Maßnahmen bzw. deren Verkürzung von früher durchschnittlich zwei bis drei Jahren auf inzwischen sechs bis zehn Monate, die als ein einschneidender Faktor für das eigene Vorgehen angesprochen

und problematisiert wurde.⁵ So stellt der knappe Zeitrahmen hohe Ansprüche an die Koordinierung der unterschiedlichen Anforderungen, die sich durch den Produktionsablauf der trägereigenen Betriebe, den Vermittlungsauftrag und etwaige Qualifizierungs-, Orientierungs- und Stabilisierungsbedarfe der Adressat/innen ergeben, und schränkt die Möglichkeiten ein, komplexere oder auch kritische Entwicklungsprozesse begleitend zu unterstützen. Damit nimmt zugleich die Bereitschaft der Fachkräfte ab, Prozesse anzustoßen, die zwar perspektivisch sinnvoll und wünschenswert wären, deren weitere Absicherung jedoch ungewiss ist.⁶

Entsprechend steigt die Anforderung an die Behändigkeit der Adressat/innen, in kurzer Zeit Tritt zu fassen und anschließend selbständig zurechtzukommen, und kann im Einzelfall leicht in Überforderung umschlagen.⁷ Eine Vermittlerin löste das Problem der engen Befristung, indem sie viel Zeit darauf verwandte, möglichst nur solche Bewerber/innen einzustellen, die in ihrer Arbeitssuche bereits an einem bestimmten Entwicklungspunkt angelangt waren.⁸ Auf die strikt erfolgsorientierte Auswahl folgte dann eine intensive persönliche Begleitung der Adressat/innen. Das Auswahlverfahren ging nach Einschätzung der Vermittlerin durch den hohen Zeitaufwand aber auch zu Lasten der Begleitung in der Maßnahme, so dass sie ihr Angebot in dieser Hinsicht schon hatte stark reduzieren müssen.

Während der Ansatz der *Agentur* für die Vermittlungseffizienz besonders funktional ist, leistet er allerdings in keiner Weise eine Aktivierung der Adressat/innen. Vielmehr ist er darauf gerichtet, durch gezieltes Creaming Reibungsverluste zu minimieren und nur dort Ressourcen zu investieren, wo ein zählbarer Erfolg wahrscheinlich ist. Die Ein-

⁵ Die Vermittler/innen, die ihr Vorgehen überwiegend oder partiell im Modus der *Begleitung* schilderten, hatten zum Zeitpunkt der Interviews einen relativ günstigen Betreuungsschlüssel und bewerteten die Betreuungsrelation selbst als gut. Sie erwarteten in dieser Hinsicht zukünftig zwar gleichfalls eine Veränderung zum Schlechteren, schätzten dies aber in der erwarteten Größenordnung als weniger kritisch ein.

⁶ „Also ich hab das gerade bei der türkischen Mutter irgendwie gemerkt, wo ich dann gesagt habe: Mensch! Und überlegen Sie das doch mal, ob es nicht doch irgendwie möglich für Sie ist, so ´n Schulabschluss zu machen. Weil die ist eigentlich ziemlich helle. (...) (...) Und na ja, wo ich dann hinterher gedacht habe: Was hab ich da eigentlich gemacht? Weil sie hatte mich dann so verstanden, dass es auf jeden Fall möglich ist. Wie schwierig das ist und dass es – das war ja noch zu dem Zeitpunkt, wo das noch in Tagesform möglich war. Das ist ja, das kann man ja eigentlich vergessen, weil auf 300 Bewerber werden 60 Plätze verteilt oder vielleicht inzwischen noch weniger. (...) (...) Und ich das Gefühl hab: Also ich würde sie nicht so einschätzen, dass sie sich so da durchbeißt. Dann bin ich vorsichtiger geworden damit, weil ich finde das echt nicht fair.“ (VII, Z.1620ff)

⁷ Vgl. etwa das Beispiel zum Therapieabbruch in der Falldarstellung von Frau Gustav, Kap. 7.3.1., S.179.

⁸ „Wenn man da Leute findet – und das findet man, so nach ner Weile merkt man, worauf es ankommt, dass die eben auch schon an so nem Punkt sind, wo sie sagen: Jetzt start ich durch und ich hab auch Lust. Und nicht noch ganz am Anfang stehen, wo man so n bisschen von den eigenen Idealen loslassen muss, was man sich wünscht. Das ist ja auch so nen Prozess und so n Stück auf dem Weg sollten sie schon sein, wenn sie dann in die ABM kommen. Sonst kann man einfach nicht viel erreichen.“ (IV, Z.317ff)

übung von Eigenverantwortung ist dagegen wesentlich im Konzept der *Begleitung* verankert, während etwa die normative Anrufung der Adressat/innen zur Arbeit vor allem im Kontext der *Fürsorge* geschieht. Mit dem Typus der *Beratung* schließlich ist primär der Anspruch verbunden, sachkundig, zweckrational und möglichst passgenau zwischen den Interessen von Adressat/innen und Arbeitgebern zu vermitteln.

Zentrale Zielvorstellungen, die in der arbeitsmarktpolitischen Debatte häufig zusammen oder gleichrangig nebeneinander genannt werden wie die Stärkung der Arbeitsmoral, die Förderung der Eigenverantwortung und die strikte Vermittlungsausrichtung, werden somit von den Typen in unterschiedlichem Maße bedient und scheinen sich im konkreten Aufgabenvollzug oft wechselseitig auszuschließen. Umgekehrt lässt sich auch formulieren: Nicht alle kritisierten Negativeffekte vermittlungsorientierter Steuerung (vgl. etwa das Zitat von Büstrich/Wohlfahrt in Kap. 3.4.2., S.66) werden in der Kooperation mit den Adressat/innen gleichzeitig und gleichermaßen aktualisiert. Ein selektiver Ansatz verzichtet tendenziell auf fürsorgliche Belagerung und umgekehrt. Die Arbeit mit der Eigenverantwortung der Adressat/innen setzt auf deren selbsttätige Selbstbescheidung und Subjektivierung, nicht aber auf Nötigung und Sanktionierung.

8.4.2. Bezug zur Sozialen Arbeit

Vermittlungsarbeit unterscheidet sich durch die klar eingegrenzte, pragmatische Zielorientierung von umfassenderen Formen Sozialer Arbeit und Betreuung. Darauf wiesen viele der befragten Fachkräfte hin. Die Ansätze der *Begleitung* und der *Beratung* zeigen jedoch insofern eine Nähe zu einem professionellen Handlungsverständnis Sozialer Arbeit und bewegen sich innerhalb des gegenwärtig in der Disziplin vorherrschenden Paradigmas, als sie auf Prinzipien der Mündigkeit, des Empowerment und auf dialogische Formen der Koproduktion setzen. Zugleich unterscheiden sich beide erheblich voneinander in Fokus, „Choreographie“ und Medien des Arbeitsbündnisses.

Demgegenüber verweist der als *Fürsorge* charakterisierte Ansatz mit der Fokussierung der Hilfs- und Erziehungsbedürftigkeit der Adressat/innen, den Prinzipien von Versorgen und Maßregeln und dem weniger dialogischen als diagnostischen Vorgehen auf ein traditionelles Verständnis Sozialer Arbeit, das seit ihrer Etablierung als Disziplin an Fachhochschulen und Universitäten kaum mehr gestützt wird, dessen Renaissance unter der aktuellen Aktivierungspolitik in Form eines neuen Paternalismus derzeit aber kritisch hinterfragt wird.

Der als *Agentur* gekennzeichnete Typus schließlich bezieht sich in seinen Maximen gar nicht auf ein Grundverständnis Sozialer Arbeit, sondern eher auf einen geschäftlichen Kodex als Handels- oder Verkaufspartner. Die deutende Vermittlung zwischen Ziel und Bedarf, ein Kernbereich Sozialer Dienstleistungsarbeit – was ist hier der Fall und wie lässt sich der allgemeine Auftrag individuell angemessen übersetzen (vgl. Kap. 2.1., 2.2.) –, ist hier weitgehend an die Adressat/innen zurückverwiesen. Der Typus verkörpert am stärksten die Prinzipien, die als Effekte der Ökonomisierung Sozialer Arbeit häufig problematisiert werden. Dabei kann diese Form der Aufgabenwahrnehmung, die sich ja nicht durch Zustimmung, sondern durch Anpassung an die Vorgaben auszeichnet, in Einklang mit dem persönlichen Selbstverständnis der Fachkräfte stehen, sie kann aber auch eine Umgangsweise mit Direktiven sein, die man selbst inhaltlich für katastrophal hält.

Generell ist festzuhalten, dass die Typen der *Beratung* und *Begleitung* sich stärker in einem ausgebauten Hilfesystem entfalten, das zum einen die Fachkräfte von bestimmten Aufgaben entlastet und ihnen erlaubt, sich auf einen Schwerpunkt wie die eingehende Sondierung der beruflichen Perspektiven zu konzentrieren, und das zum anderen auf die Artikulation von spezifischen Bedarfen individuell abgestimmte Angebote ermöglicht. Diejenigen Befragten, deren Aufgabenschilderung primär einem der beiden Ansätze zuzurechnen war, konnten in ihren Trägern auf eine zumindest elementare Infrastruktur an Unterstützungsleistungen, insbesondere eine gesonderte Sozialberatung, zurückgreifen und sie berichteten von z.T. intensiven eigenen Bemühungen, über eine trägerinterne wie auch -übergreifende Kooperation ein möglichst verzweigtes Netzwerk an Förderleistungen herzustellen. Gerade in diesen Interviews tauchte aber auch die Situation, auf die ermittelten Bedarfe kein Angebot machen zu können, als belastende oder ernüchternde Erfahrung auf und waren Überlegungen dazu, wie sich der Resignation vorbeugen lässt, Teil der Ausführungen.⁹

⁹ „Wir haben jetzt hier Bürokaufleute, die keine Berufserfahrung haben, die ne überbetriebliche Ausbildung haben und die kein Englisch können. Das kannst im Moment wirklich vergessen. Und ich find das eben schlimm, einer Vierundzwanzigjährigen zu sagen: Tritt's in die Tonne. Also ich mein, das kann's ja auch nicht sein, den Leuten noch den Mut zu nehmen. Aber es ist wirklich im Moment n zähes Geschäft.“ (II, Z.1041ff)

„Und der hätte ich das wirklich zugetraut, flankierend mit so m Förderunterricht diese verkürzte Ausbildung irgendwie zu schaffen. Ja, wir fahren da hin und informieren uns und so. Und ich hab sie auch ordentlich bestärkt: Und das kriegen wir, das müssen wir beim Arbeitsamt durchkriegen. Was passiert? Ich stell einen einzigartig schönen Antrag, der auch von der Zuständigen des Werkes noch mal gegengelesen wird und wo sie noch n paar Sachen verbessert hat und dann hat man n Termin bei dem Arbeitsberater und der sagt einem: Wissen Sie, in Hamburg gibt es n Bildungsplan Umschulung, da ist das überhaupt nicht mehr drauf.“ (VII, Z.1582ff)

Demgegenüber zeigt sich bei *Fürsorge* und *Agentur* eine je eigene Umgangsform mit der Diskrepanz zwischen massenhaftem Bedarf und eingeschränktem Angebot: Bei der *Agentur* in der Weise, dass die Fachkräfte ihre Aufmerksamkeit auf diejenigen konzentrieren, die allem Anschein nach am besten zum gegebenen Angebot passen. Im Kontext der *Fürsorge* wird dagegen eine Basisstruktur an Betreuung für alle gleichermaßen aufrechterhalten, um dann individuell die eklatantesten Bedarfe aufzufangen.

In den Interviews mit Fachkräften, die selbst nicht unmittelbar mit Vermittlungsaufgaben befasst waren, tauchten Elemente der *Fürsorge* in den Aufgabenschilderungen häufiger auf als bei den Vermittler/innen. Die Orientierung an einem festgelegten Grundprogramm – wie z.B. die Gewährleistung von Erst-, Zwischen- und Abschlussgespräch, außerdem die Ausstattung mit den üblichen Unterlagen und, soweit möglich, Intervention oder Hilfestellung bei offenkundigen Missständen – sichert ein Mindestmaß an Gleichbehandlung und Versorgung und schafft Entlastung durch eine klare Struktur. Als Standard ist sie zudem kurzfristig Beschäftigten schnell vermittelbar, die in den Trägern ja auch unter dem Fachpersonal einen erheblichen Anteil stellen.

Bei einem Aufgabenzuschnitt mit direktem Vermittlungsauftrag gerät der Ansatz der *Fürsorge* aber offenbar schnell unter Druck, wenn die Erzielung der Quoten es erforderlich macht, die Betreuungsleistungen stärker in Kooperation mit den Adressat/innen zu differenzieren oder gar zugunsten der weniger Bedürftigen zu gewichten. Entsprechend konstatieren auch Eberwein/Tholen, dass in ihrer Systematik der Typus des Sozialarbeiters, der dem Modus der *Fürsorge* nahekommt (vgl. Kap. 8.1.), unter den Arbeitsvermittlern nur selten zu finden war. Sie sehen ihn nicht direkt auf die Vermittlungstätigkeit bezogen, sondern mehr als „ein Merkmal, das im Ensemble der Verhaltensweisen und Bewältigungsstrategien vieler Arbeitsvermittler einen jeweils unterschiedlichen Stellenwert hat“ (Eberwein/Tholen 1987, S.117).

8.4.3. Einfluss der Trägerorganisation

Die vier Typen der Aufgabenwahrnehmung verteilten sich im Sample nicht nach Trägern, d.h. einzelne Typen tauchten jeweils in mehreren Trägern auf und in einzelnen Trägern koexistierten verschiedene Typen nebeneinander. Gleichfalls gab es keine eindeutige Zuordnung zwischen den Typen und den in den Kapiteln 6.4. und 6.5. dargestellten beiden Trägermodellen. Bis auf den Ansatz der *Fürsorge*, der sich, soweit es unmittelbar die Aufgabe der Arbeitsvermittlung betrifft, nur im Rahmen des transformativen Modells fand, tauchten die Typen in beiden Formationen auf.

Zwar werden die Fachkräfte in ihrer Herangehensweise durch die organisationalen Rahmenbedingungen nicht determiniert (vgl. Kap. 2), es soll hier jedoch noch einmal hervorgehoben werden, dass sowohl Wertorientierung als auch operative Ausgestaltung der Träger großes Gewicht haben. Bereits im vorigen Abschnitt wurde erwähnt, dass Ansätze der *Beratung* und *Begleitung* durch eine differenzierte Infrastruktur an Hilfsangeboten im Träger gestützt wurden. Andererseits gab es Anhaltspunkte dafür, dass der auf Funktionalität gerichtete Ansatz der *Agentur* durch ein Trägerkonzept etwas relativiert wird, das bestimmte Beratungsleistungen für alle Adressat/innen als Standard vorsieht und dafür auch eigene Angebote bereithält. Umgekehrt kann etwa ein Ansatz wie die *Fürsorge* oder die *Begleitung* stark unter Druck geraten, wenn die Trägerorganisation die Fachkräfte durch die Einführung ergebnisabhängiger Entlohnung oder die Festlegung von Verfahrensroutinen dazu anhält, ihre Aufmerksamkeit auf diejenigen Adressat/innen mit den besten Aussichten auf eine schnelle Vermittlung zu konzentrieren (vgl. Kap. 6).

In diesem Zusammenhang ist auch die in mehreren Interviews geschilderte Tendenz zu problematisieren, dass infolge der Aufgabenverdichtung die Kommunikation unter dem Fachpersonal nur noch sehr eingeschränkt stattfand und stark durch die Erzielung der erforderlichen Outputzahlen dominiert war (vgl. Kap. 6.1.). Durch die Konzentration auf das „moving work through“ (vgl. Kap. 2.4.4.) gab es weniger Gelegenheiten, unterschiedliche Ansätze in der Arbeitsweise mit den Adressat/innen im Austausch miteinander zu bemerken und in ihren Voraussetzungen und Konsequenzen zu reflektieren.¹⁰

Darüber hinaus und unabhängig von den Typen der Aufgabenwahrnehmung zeigten Quervergleiche zwischen mehreren Interviews desselben Trägers zudem eine Gemeinsamkeit in bestimmten Grundorientierungen der Befragten, die sich als „Trägerkultur“ bezeichnen ließe.¹¹ So machte es einen Unterschied, ob ein Träger sich eher in der Tra-

¹⁰ Eine Fachkraft schilderte im Zusammenhang mit der Frage nach ihrer Qualifikation die Schwierigkeit, das spezifische Profil ihres Begleitungsansatzes deutlich zu machen, und führte das auf die fehlende Messbarkeit dieser Qualitäten zurück:

„Also irgendwie so ne Fähigkeit, Kontakt auch zu haben. Ganz viel, ganz viel Zwischenmenschliches. Das macht's mir auch schwer, mich zu bewerben zum Beispiel, weil ich immer finde, das ist so wenig messbar. Das ist ganz wichtig und ich merke, das bringt viel, aber man kann es ganz schwer benennen. Und entweder hat zum Beispiel ne Einrichtung, wo man sich bewirbt, dafür n Verständnis, weil die ähnlich ticken, oder denen ist das gänzlich fremd, so auf Augenhöhe auch mit den Klienten umzugehen und diese Frage. Die wollen eigentlich eher sehen, ich kann Schulden beraten und ich kann Sucht beraten und ich kann dies, dies, dies und dies. Und ich kann unterrichten und das geht in ne ganz andere Richtung.“ (IV, Z.2675ff) Vgl. auch Int. XIX, Postskript.

¹¹ In diese Feststellung gehen neben den Interviewaussagen auch atmosphärische Eindrücke von den Räumlichkeiten der Träger und dem Auftreten der Gesprächspartner/innen ein.

dition der Selbsthilfe- und Alternativbewegung als eine Art ‚Tendenzbetrieb‘ verstand, der seiner Arbeit eigene Wertorientierungen in Abgrenzung zu sonst vorherrschenden Standards zugrunde legt, oder ob er sich mehr als ‚Fachbetrieb‘ sah, der auf bestimmte Dienstleistungen spezialisiert ist, ohne damit grundsätzlich ein alternatives Wertekonzept zu verbinden. In den Interviews zeigte sich der Unterschied darin, dass Angehörige eines ‚Fachbetriebes‘ zwar auch manche Rahmenbedingungen ihres Handelns problematisierten, überwiegend aber pragmatisch und selbstgewiss als Sachverständige ihres Bereichs auftraten, während von Mitarbeiter/innen eines ‚Tendenzbetriebes‘ stärker Identitätsfragen und gesellschaftspolitische Einordnungen angesprochen wurden.

Deutlich wurden zudem verschiedene Umgangsformen in den Trägern mit solchen Identitätsfragen. So kam etwa in den Interviews eines Trägers durchgängig der Grundsatz zum Ausdruck, den Adressat/innen zumindest Anerkennung zu vermitteln und sie gegen Individualisierung und Schuldgefühle zu bestärken, wenn der Betrieb ihnen schon keine sonstigen Leistungen wie angemessenes Einkommen, Qualifizierung oder die Vermittlung eines Arbeitsplatzes bieten konnte.¹² In einem anderen Träger war dagegen vor dem Hintergrund eines Identitätsverlustes das wiederkehrende Thema, im allgemein zunehmenden Elend zumindest als Organisation weiter zu bestehen, womit eine stärkere Abgrenzung gegenüber den Adressat/innen verbunden war.¹³

Bei den ‚Fachbetrieben‘ war schließlich im Selbstverständnis zwischen Sozialbetrieb und Handwerksbetrieb zu unterscheiden. Während beim Handwerksbetrieb die Ansprache der beschäftigten Adressat/innen traditionell im Rahmen arbeitsrechtlicher Normen als Arbeitnehmer erfolgte, die bei Bedarf ein zusätzliches Unterstützungsangebot an betrieblicher Sozialarbeit erhielten, waren beim Sozialbetrieb pädagogische Gesichtspunkte in der Bezugnahme auf die Beschäftigten geläufiger.¹⁴

¹² „Nee, du bist schon in Ordnung. Vielleicht ist das so unsere Aufgabe: ‚Du bist richtig‘ zu sagen.“ (XI, Z.1417)

¹³ „Und ich eben jetzt auch viel mehr Parallelen ziehe zum Ersten Arbeitsmarkt und auch die Leute dann hier im Bereich, was den Arbeitsdruck angeht und die Kontinuität, eben doch mehr trimme. (...) (...) Also es hat schon was mit Arbeitsplatzzerhaltung zu tun. Das ist im eigenen Interesse, dass wir eben möglichst hohe Erfolge erzielen.“ (V, Z.286ff)

„Also ich kann nicht sagen, dass ich sehr freudig in die Zukunft blicke. Ich freu mich, dass ich immer noch n Arbeitsplatz habe, aber ich weiß nicht, ob es mir noch so viel Spaß machen wird, den auszufüllen.“ (V, Z.886ff)

¹⁴ Die unterschiedliche Wahrnehmung der beschäftigten Adressat/innen als „Mitarbeiter/innen“ oder „Teilnehmer/innen“ begann sich aber bereits zum Zeitpunkt der Interviews einzuebnen, da mit Einführung des SGB II und den entsprechenden Vorläuferprogrammen die Beschäftigung ganz überwiegend nicht mehr arbeitsvertraglich geregelt ist.

8.4.4. Einfluss der Adressat/innen

Die Vermittler/innen bezogen sich zur Erläuterung ihrer Aufgabengestaltung gelegentlich auf die Spezifik ihrer jeweiligen Klientel, die ein bestimmtes Vorgehen ermöglichte, nicht zuließ, erübrigte oder auch erforderte. Ein häufiger Hinweis betraf die besondere Ausprägung der Problemkonstellation oder den Grad der Problemkomplexität, welche die Adressat/innen mitbringen und deren Spektrum sich neben den beruflichen Voraussetzungen durch Stichworte wie Schulden, Sucht, Wohnungslosigkeit, physische oder psychosoziale Beeinträchtigungen, familiäre Belastung und Migrationshintergrund umreißen lässt.¹⁵ In diesem Zusammenhang ist wichtig, inwieweit die Vermittler/innen auf entsprechende Unterstützungsangebote zusätzlich zu oder anstelle der Vermittlungsleistung verweisen können.¹⁶ Zudem geht es aber auch um Möglichkeiten und Grenzen in der direkten Kooperation mit den Adressat/innen, etwa was die Verbindlichkeit, die Offenheit¹⁷ oder den Differenzierungsgrad der Absprachen und Arbeitsteilung betrifft.

In Hinblick auf die vier Typen der Aufgabenwahrnehmung erscheint es mir jedoch weder sinnvoll noch durch die Interviews gerechtfertigt, eine Zuordnung zu bestimmten Adressatenprofilen vorzunehmen. Grundsätzlich kommen alle Typen für alle Zielgruppen in Frage, auch wenn die Gestaltung im Einzelnen durch die Umstände und Beiträge der Adressat/innen beeinflusst wird und sich in manchen Fällen wechselseitige Verstärkungen ergeben. So mag zum Beispiel beim Ansatz der *Fürsorge* die jeweilige Klientel einigen Einfluss darauf haben, ob mehr die reglementierende oder die helfende Seite

¹⁵ „Und wir versuchen es zu minimieren, diesen Arbeitsansatz im Bereich Einzelfallhilfe, aber das geht schlecht. Gerade wenn man mit Frauen arbeitet, da steht ein irrer Hintergrund ja immer da und von Kindertagesheimplätzen-Organisation über, ja, wie find ich ne Wohnung, zu ganz viel gesundheitliche Geschichten, die laufen, Rentenanträge müssen gestellt werden. Und da sind wir immer wieder dazu hm, ja, werden wir immer wieder dazu angeregt, irgendwelche Hilfestellungen zu geben.“ (V, Z.165ff)

„Also ich find’s ganz schön, dass es eben um Perspektiven geht. Ich bin immer jemand, der gern so n Stück auch in die Zukunft reindenken kann. Das ist was, was mich motiviert. Das sind keine Leute, die irgendwie von Abschiebung bedroht sind. Sondern man kann wirklich nach vorne denken, auch wenn da ganz viele Schwierigkeiten sind. Die sind nicht so sozial belastet mit Schulden und Sucht in der Regel. Es kommt wohl auch mal vor, aber es nicht vorherrschend im Gegensatz zu andern Gewerken, so dass auch ganz viel möglich ist. Es ist natürlich n angenehmes Klientel.“ (IV, Z.1558ff)

¹⁶ „Wir haben ja jetzt in der ABM, in den letzten zwei Jahren hatte sich das so entwickelt, dass wir ja nur noch Arbeitslosengeldempfänger hatten, und das war n Riesenunterschied zu vorher. Vorher haben wir eigentlich immer unterste Schublade im Arbeitsamt, sind wir bedient worden mit Menschen. Und jetzt hatten wir plötzlich Leute, die ganz kurz arbeitslos waren, und hier bei uns landeten. Und das ist n anderes Klientel einfach und von daher war ’s mit der Sozialarbeiterstelle, mit einer Stelle auch okay.“ (XXIII, Z.124ff)

¹⁷ „Also manche, glaub ich, haben auch durch ihre Lebensgeschichte, sind da einfach auch misstrauisch. Wenn ihnen dann jemand so empathisch begegnet und sagt so nach dem Motto: Ich will wirklich Ihr Bestes, helfen Sie mir dabei mit, das zu finden, weil ich kann es nicht für Sie finden. Dann glauben sie einem noch lange nicht. Und das kann ich auch verstehen. Also die kurze Zeit, die sie bei uns sind, find ich das auch n bisschen viel verlangt.“ (VII, Z.2140ff)

zum Tragen kommt. Ebenso berichteten Interviewpartner/innen davon, sich gegen die Erwartung von Adressat/innen abgrenzen zu müssen, „dass wir das alles machen“ (XVI, Z.942) und dass das Fachpersonal für die Adressat/innen „ihren Weg in die Hand nimmt“ (XIII, Min.70).

Anhand der Interviewvergleiche lässt sich eher thematisieren, wie vergleichbare Zielgruppen in unterschiedlicher Perspektive erscheinen und inwiefern mit den jeweiligen Mustern der Aufgabenwahrnehmung spezifische Ausblendungen einhergehen. Sie fallen insbesondere bei den beiden Modi mit stärkerer Abgrenzung gegenüber den Adressat/innen ins Auge, der *Agentur* und der *Fürsorge*. Beim Typus der *Agentur* etwa deutet sich an, wie sich langsam mit der Erfahrung zugleich das Wissen darüber verflüchtigt, dass auch nach außen hin handlungsfähige und qualifizierte Personen psychosozialen Unterstützungsbedarf haben können.¹⁸ Durch die frühe Auswahl minimieren sich zudem die Chancen auf „positive Überraschungen“, von denen andere Fachkräfte berichten¹⁹ – was wiederum den eigenen Ansatz, früh auszuwählen, bestärkt. Bei der *Fürsorge* fällt vor allem auf, dass die Selbsthilfepotentiale der Adressat/innen, die nicht zuletzt auch die Fachkraft selbst entlasten könnten, kaum wahrgenommen werden. Bei beiden An-

¹⁸ So steht etwa im Kontext der *Agentur* die folgende Charakterisierung einer Zielgruppe: „Ich kann die Frage [nach Erfahrungen mit Casemanagement] schlecht beantworten, weil meine Teilnehmer als gelernte Fachleute .. eigentlich keine Probleme in dem Bereich [Schulden, Sucht, Psychosoziales] haben.“ (III, Z.639ff)

Im Vergleich dazu fällt im Rahmen der *Begleitung* die Beschreibung derselben Zielgruppe sehr viel facettenreicher aus, wie die folgenden beiden Zitate und auch die in Anm.15, 2. Absatz wiedergegebene Äußerung zeigen:

„Bei einigen, die sind total stabil, die können durchstarten. Bei andern sind grad‘ Wohnungsprobleme oder Trennungsprobleme oder Kinderunterbringungssachen am Start, wo man erst mal hingucken muss.“ (IV, Z.1209ff)

„Und ich hab so gemerkt, es zahlt sich ganz doll aus, wenn wir die auch hier im Vorstellungsgespräch dann haben – das wär so der nächste Schritt –, wenn man auch da schon sagt: Die ABM ist was, wo es für Sie ganz doll innerlich auch auf- und abgehen kann. Weil wir auch festgestellt haben, dann lässt man sich so auf die ABM ein und das ist alles neu, macht einigen Leuten erst mal Angst: Die Gruppe ist neu, wo kommen sie hin? Dann fühlen sie sich hier wohl, dann sollen sie ins Praktikum. Find ich eins? Jetzt finden wieder die andern alle eins und ich bleib hier zurück. Also es kann so ganz viel, sag ich mal, Emotionen auslösen und ist dann auch anstrengend. Und dann ist man im Praktikum und dann ist man auf m Ersten Arbeitsmarkt: Schaff ich das alles? Oh Gott, ist alles so komplex, ich hab das lange nicht gemacht, ich trau mir das nicht zu. Das ist nicht bei jedem so, aber bei vielen. Und dann wieder diese Angst: Ich weiß nicht, ob der Chef falsch spielt oder übernimmt der mich wirklich am Ende? Also das ist n ziemliches Hoch und Runter.“ (IV, Z.404ff)

¹⁹ „Aber da haben wir auch schon dann Pferde vor der Apotheke kotzen sehen. So eine Frau, die (...), glaub ich, 8 Monate ihres Lebens gearbeitet hat bisher, also Mitte dreißig ist, 8 Monate gearbeitet hat und wie sich dann im Gespräch herausstellte, aufgrund einer üblen Drogenkarriere sich das so ergeben hatte. Die zwar immer gearbeitet hat, aber nicht in nem lebenslaufauglichen Bereich. Und die sich da rausgearbeitet hat durch ne Therapie und alles mögliche und n fürchterlich gebeuteltes Menschenkind. Und ich so vom Gefühl her gesagt hab: So, die nehm ich, das ist mir ganz egal und wenn die mich hier alle lynchen. (...) Und, ja, und die ist inzwischen in Arbeit. Also da hab ich ordentlich eins auf ´s Dach gekriegt und die, die immer wieder versucht hat und immer wieder auf der Matte stand und sich gekümmert hat, war dann die letztendlich.“ (XXIII, Z.687ff)

sätzen spielt die Auseinandersetzung mit der subjektiven Sinnggebung der Adressat/innen eine geringe Rolle.

Im Rahmen von *Beratung* und *Begleitung* wird dagegen die Perspektive der Adressat/innen stärker in die Zusammenarbeit einbezogen, und etwaige ‚blinde Flecken‘ oder Aussparungen zeigen sich hier weniger auffällig und eindeutig. Bei dem im Prinzip ganzheitlich orientierten Vorgehen der *Begleitung* deutet sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen in den Interviews die Tendenz an, die beständige Flexibilität und Eigenverantwortlichkeit als Postulat im Namen und zum Erhalt der Handlungsfähigkeit zu überhöhen und die darin liegende Überforderung vieler zu übergehen.²⁰ Die *Beratung* wiederum ist durch einen vorrangig kognitiven und rationalen Zugang geprägt, bei dem Fragen der emotionalen Verarbeitung und des persönlichen Gesamtkonzepts von Arbeit und Leben im Hintergrund bleiben.

8.5. Resümee

Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind bislang kaum erforscht und erst im Zuge der aktuellen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformen stärker ins Blickfeld der Analyse gerückt. Seit kurzer Zeit werden vermehrt Forschungsprojekte dazu aufgelegt, wie Fachkräfte und Adressat/innen im Rahmen der politischen Zielsetzungen und organisatorischen Verfahrensvorgaben durch Arbeits- und Sozialverwaltung konkret miteinander agieren. Gegenstand dieses Kapitels war es, das Spektrum an Umgangsformen mit dem Vermittlungsauftrag, das sich aufgrund der Darstellungen von Fachkräften in den Hamburger Beschäftigungsträgern rekonstruieren lässt, durch die Formulierung von vier Mustern der Aufgabenwahrnehmung zu präzisieren.

Die vier Typen stellen mögliche Aneignungsweisen der Vermittlungsaufgabe dar, die ich als *Beratung*, *Begleitung*, *Agentur* und *Fürsorge* bezeichne. Sie betreffen grundlegende Elemente des Arbeitsbündnisses zwischen Fachkräften und Adressat/innen wie das Adressatenbild, Partizipations- und Handlungsformen in der Koproduktion sowie die Positionierung der Vermittler/innen zwischen Staat, Markt und Adressat/innen. Darüber hinaus korrespondieren die jeweiligen Kooperationskonzepte mit bestimmten arbeitsbezogenen Werte- und Sinnhorizonten, die gleichfalls als Teil der Vermittlungsleistung und ihres Impacts anzusehen sind.

²⁰ Zu den Paradoxien eines individualisierten Begriffs von Eigenverantwortung vgl. auch Nullmeier (2006).

Die vorgefundene Varianz in den Arbeitsschilderungen der Vermittler/innen macht deutlich, dass auch unter den Bedingungen einer stark output- und effizienzorientierten Steuerung in der Arbeitsförderung die Fachkräfte nicht in den Status von bloß Ausführenden geraten, die zwangsläufig vorgegebene Programme durchsetzen (vgl. Kap. 2.4.4.), sondern dass sie mit ihrer jeweiligen Aufgabenwahrnehmung erheblichen Einfluss auf die Gestaltung und den Charakter der Dienstleistung nehmen. Die Ergebnisse der Interviewauswertung unterstreichen damit zugleich die Notwendigkeit, solche Deutungs- und Handlungsmuster weiterhin professionell zu begleiten und in der Ausbildung und Praxis der Fachkräfte zu thematisieren und zu reflektieren. Darin bleibt auch die Soziale Arbeit gefordert als diejenige Disziplin, die nach wie vor den wesentlichen fachlichen Hintergrund der Trägerarbeit darstellt und die durch ihre intermediäre Funktion im Kern darauf gerichtet ist, „Zugänge zu den für die Lebensführung bedeutsamen gesellschaftlichen Bereichen zu eröffnen und drohende Ausschlüsse daraus möglichst zu vermeiden oder rückgängig zu machen“ (Bommes/Scherr 2000, S.63).

In Bezug auf die Soziale Arbeit entsprechen die Ansätze der *Beratung* und *Begleitung* unter den herausgearbeiteten Typen insofern dem aktuellen Handlungsverständnis der Disziplin, als sie auf Prinzipien der Mündigkeit, des Empowerment und auf dialogische Formen der Koproduktion setzen. Der in der direkten Vermittlungstätigkeit nur vereinzelt vorgefundene Typus der *Fürsorge* weist dagegen Merkmale auf, die derzeit unter dem Begriff des Paternalismus problematisiert werden. Der Ansatz der *Agentur* schließlich löst sich tendenziell aus dem Bezugssystem Sozialer Arbeit heraus, indem er weniger auf die Problembearbeitung aus Sicht der Adressat/innen gerichtet ist, sondern vor allem darauf zielt, durch eine effiziente Adressatenauswahl die Organisationsziele zu erreichen. Der Typus repräsentiert somit am stärksten Prinzipien, die häufig als Effekte der Ökonomisierung Sozialer Dienstleistungen konstatiert werden.

Die Hamburger Steuerung setzte zum Zeitpunkt der Interviews durch die Kombination von Ergebnis- und Kostendruck auf die Träger große Anreize für den Ansatz der *Agentur*. Diese Form der Aufgabenwahrnehmung war denn auch als Tendenz unter den befragten Vermittler/innen stark vertreten. Sie weist insofern eine Entsprechung mit den verlautbarten inhaltlichen Zielen der Steuerung auf, als sich die Vermittlungsleistung hier in erster Linie an den Bedarfen der Wirtschaft orientiert. Ebenso ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Auseinandersetzung mit den Adressat/innen in diesem Modus nach Möglichkeit auf ein Minimum reduziert wird und dass eine Orientierung, Befähigung oder auch Aktivierung der Adressat/innen über das bereits vorhandene Maß hinaus

in der Regel nicht zu erwarten ist. Fraglich bleibt, inwiefern dies im Sinne einer politischen Steuerung in der Arbeitsförderung sein kann.

9. Schluss und Ausblick

Gegenstand dieser Studie war die Frage, wie genau Träger und Fachkräfte in der Arbeitsförderung politische Steuerungsvorgaben verarbeiten und in die Organisation und Produktion ihrer Leistungen integrieren. Das Feld war der Zweite Arbeitsmarkt in Hamburg, in dem nach jahrelangen Auseinandersetzungen um die Modalitäten einer ergebnisorientierten Steuerung zwischen Stadt, Arbeitsamt und Trägern ab 2002 ein eindeutig auf Vermittlungserfolge ausgerichtetes Steuerungssystem implementiert wurde. Die Stadt Hamburg folgte damit dem allgemeinen Trend, die Arbeitsförderung aus ihrer bisherigen sozial- und strukturpolitischen Orientierung herauszulösen und stärker auf Direktvermittlungen in den regulären Arbeitsmarkt zu zentrieren. Die Hamburger Variante der Steuerung legte neben dem Nachweis von Vermittlungszahlen ein besonderes Gewicht darauf, die Träger als marktorientierte Dienstleister zu positionieren und Effizienzgewinne durch Anbieterkonkurrenz zu realisieren.

Anhand der Interviews, die Ende 2004 mit Beschäftigten in Hamburger Trägern geführt wurden, ließ sich zeigen, dass trotz der engen Ergebnis- und Kostenvorgaben sowohl auf der organisatorischen Ebene als auch auf der Ebene der Aufgabenwahrnehmung durch die Fachkräfte eine erhebliche Varianz in der Umsetzung des Vermittlungsauftrages bestand. Dabei war als eine problematische Entwicklung, die den steuerungspolitischen Rahmenbedingungen zuzurechnen ist, die Tendenz zur Unterfinanzierung durch die fortgesetzte Absenkung der Fallkostenpauschalen festzustellen. Dadurch entstanden starke Anreize, das Zweck-Mittel-Verhältnis in der Förderung gleichsam umzukehren und anstelle einer Förderung der Adressat/innen ihre Instrumentalisierung zum Zweck der Trägerbilanz zu setzen. Trotz solcher Anreize verwiesen die Ausführungen in den Interviews auf ein relativ breites Spektrum an Organisations- und Kooperationsformen und Wertorientierungen in der Zusammenarbeit mit den Adressat/innen. Die vorgelegte Arbeit macht mit der Rekonstruktion von zwei organisatorischen Grundmodellen und vier Typen der Aufgabenwahrnehmung in der Vermittlungsarbeit einige Vorschläge zur Systematisierung der vorgefundenen Handlungsstrategien. Sie müssen durch weitere Studien überprüft, konsolidiert und ergänzt werden.

Die hier präsentierten Ergebnisse unterstreichen damit vor allem die Notwendigkeit, die Analyse der Modernisierung Sozialer Dienstleistungen nicht allein auf den politischen und institutionellen Kontext zu beschränken, sondern darüber hinaus die praktischen Formen der Dienstleistungsproduktion mit einzubeziehen, um auf dieser Grundlage

Fragen wie die folgenden erörtern zu können: Welche Praxisformen sind im Sinne der politischen Steuerung erwünscht, welche sind mit professionellen fachlichen und ethischen Standards vereinbar und durch welche Bedingungen und Angebote lassen sie sich stützen?

Seit den Reformen der Arbeitsmarktpolitik werden solche Forschungsprojekte für die Arbeitsverwaltung im Rahmen des SGB II und SGB III vermehrt durchgeführt. Zu wünschen bleibt, dass dies auch für öffentliche, gemeinnützige und gewerbliche Träger geschieht, die mit der Durchführung von Maßnahmen beauftragt werden. Der Zweite Arbeitsmarkt stellt immer noch ein zahlenmäßig bedeutsames Terrain der Arbeitsförderung dar. Seit dem Zeitpunkt der Interviews haben sich durch die Einführung des SGB II erneut grundlegende Veränderungen für die Träger ergeben, u.a. in Hinblick auf die Schnittstelle zur Arbeits- und Sozialverwaltung, die Einbindung in das örtliche Hilfesystem und die rechtliche Stellung der beschäftigten Adressat/innen in den Betrieben. Auch hier braucht es weitere Begleitforschung, um zu wissen, was praktisch in den Maßnahmen geschieht.

Literaturverzeichnis

- Alber, Martin, 2005: Eignungsfeststellung oder Kompetenzdialog? Anmerkungen zu Ansätzen der Kompetenzeinschätzung bei arbeitssuchenden Jugendlichen und Erwachsenen, in: *neue praxis*, 5/2005, S.550-554
- Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette, 1997: *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*, Berlin
- Arbeitskreis Nonprofit-Organisationen, 1998: *Nonprofit-Organisationen im Wandel. Ende der Besonderheiten oder Besonderheiten ohne Ende?*, Frankfurt a.M. (Schriftenreihe des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, AS 274)
- Arnold, Helmut/Böhnisch, Lothar/Schröer, Wolfgang, 2005: *Sozialpädagogische Beschäftigungsförderung. Lebensbewältigung und Kompetenzentwicklung im Jugend- und jungen Erwachsenenalter*, in: dies. (Hg.), *Sozialpädagogische Beschäftigungsförderung. Lebensbewältigung und Kompetenzentwicklung im Jugend- und jungen Erwachsenenalter*, Weinheim/München, S.9-117
- Auer, Peter/Kruppe, Thomas, 1996: *Monitoring of Labour Market Policy in the EU Member States*, Berlin (WZB discussion paper FS I 96 – 202)
- Augustin, Thomas, 2006: *Steuerung von Zuwendungen an Organisationen des Dritten Sektors unter dem Einfluss des Neuen Steuerungsmodells in Hamburg*, Norderstedt (Diss. Universität Hamburg, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften)
- Aust, Judith/Müller-Schoell, Till, 2007: Sparmaßnahmen trotz Rekordüberschüssen? Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: *WSI Mitteilungen* 6/2007, S. 305-311
- Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Naegele, Gerhard, ³2000: *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band 1: Ökonomische Grundlagen, Einkommen, Arbeit und Arbeitsmarkt, Arbeit und Gesundheitsschutz*, 3., grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden
- Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Naegele, Gerhard, ³2000a: *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band 2: Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, Soziale Dienste*, 3., grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden
- Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas, 1994: Von Subsidiarität zu „outcontracting“: Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik, in: Wolfgang Streeck (Hg.), *Staat und Verbände*, PVS, 35.Jg., Sonderheft 25, S.100-135
- Badelt, Christoph, 1997: *Soziale Dienstleistungen und der Umbau des Sozialstaats*, in: Hauser, Richard (Hg.), *Reform des Sozialstaats I. Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen*, Berlin, S.181-220
- Badura, Bernhard/Gross, Peter, 1976: *Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen*, München

- Baethge-Kinsky, Volker/Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta, 2007: Fallbearbeitungen nach dem SGB II – Beobachtungen aus dem Inneren der „black box“, in: WSI Mitteilungen 2/2007, S.70-77
- Baethge-Kinsky, Volker u.a., 2007a: Neue Soziale Dienstleistungen nach SGB II, Nürnberg (IAB Forschungsbericht Nr.15/2007)
- Bandemer, Stephan von, 2005: Benchmarking, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hg.), S.444-451
- Bandemer, Stephan von, 2005a: Qualitätsmanagement, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hg.), S.452-460
- Bandemer, Stephan von/Hilbert, Joseph, 2005: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hg.), S.26-35
- Bangel, Bettina/Reissert, Bernd/Jaedicke, Wolfgang/Weissert, David, 1992: Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik in Hamburg, Berlin (WZB discussion paper FSI 92-7)
- Bartelheimer, Peter, o.J.: Sozialhilfe als komplexe Dienstleistung – Analyse exemplarischer Fallverläufe in einer städtischen Sozialverwaltung, unveröff. Ms
- Bartelheimer, Peter/Hobusch, Tina/Reis, Claus, 2003: Case Management in der Sozialhilfe – Anspruch und Realität, in: Dahme, Heinz-Jürgen u.a. (Hg.), S.309-332
- Barthel, Christian, 1998: Fallmanagement aus der Sicht der Personalentwicklung am Beispiel des Pilotprojektes „FAMS“ bei der Stadtverwaltung Offenbach am Main, in: Reis, Claus/Schulze-Böing, Matthias (Hg.), S.149-166
- Bauer, Rudolph, 2001: Personenbezogene Soziale Dienstleistungen. Begriff, Qualität und Zukunft, Wiesbaden
- Bauer, Rudolph, 2004: Arbeit, Arbeit, Arbeit ..., in: Sozial Extra 1/2004, S.6-9
- Beckmann, Christof/Otto, Hans-Uwe/Schaarschuch, Andreas/Schrödter, Mark, 2007: Qualitätsmanagement und Professionalisierung in der Sozialen Arbeit. Ergebnisse einer Studie zu organisationalen Bedingungen ermächtigender Formalisierung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 53. Jg., H.3, S.275-295
- Behrens, Fritz/Heinze Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (Hg.), 2005: Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie, Berlin
- Benzler, Susanne/Heinelt, Hubert, 1991: Stadt und Arbeitslosigkeit. Örtliche Arbeitsmarktpolitik im Vergleich, Opladen
- Berger, Johannes/Offe, Claus, 1980: Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors, in: Leviathan 8, S.41-75
- Bertelsmann Stiftung (Hg.), 2000: Kooperation statt Konkurrenz. Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern, Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag/ Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hg.), 2001: Handbuch zur Kooperation von Arbeitsämtern und Kommunen. Gemeinsam für die Integration in den Arbeitsmarkt, Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag/ Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hg.), 2002: Handbuch Beratung und Integration. Fördern und fordern – Eingliederungsstrategien in der Beschäftigungsförderung, Gütersloh

- Bertelsmann Stiftung/Bundesanstalt für Arbeit/Deutscher Landkreistag/Deutscher Städtetag/ Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hg.), 2003: Handbuch Steuerung der Arbeitsmarktpolitik. Prinzipien, Methoden und Instrumente, Gütersloh
- Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung/Verband für kommunales Management – KGST (Hg.), 2001: Benchmarking in der lokalen Beschäftigungsförderung. Recherche und Assessment bestehender Benchmarking-Ansätze, Gütersloh
- Betzelt, Sigrid/Bauer, Rudolph, 2000: Nonprofit-Organisationen als Arbeitgeber, Opladen
- Blancke, Susanne/Roth, Christian/Schmid, Josef, 2000: Employability („Beschäftigungsfähigkeit“) als Herausforderung für den Arbeitsmarkt – Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsarbeitsgesellschaft. Eine Konzept- und Literaturstudie, Stuttgart (Arbeitsbericht Nr. 157 der Akademie für Technikfolgenabschätzung)
- Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Götrik (Hg.),³2005: Handbuch zur Verwaltungsreform, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden
- Blaschke, Dieter/Plath, Hans-Eberhard, 1994: Zur Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Schulze-Böing, Matthias/Johrendt, Norbert (Hg.), S.123-132
- Blaschke, Dieter/Plath, Hans-Eberhard, 2000: Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: MittAB, 33.Jg., 3/2000, S.462-482
- Böckmann-Schewe, Lisa/Röhrig, Anne, 1997: „Hilfe zur Arbeit“. Analyse der Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung für SozialhilfeempfängerInnen, Düsseldorf (Hans-Böckler-Stiftung Graue Reihe – Neue Folge 131)
- Bode, Ingo, 2004: Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus. Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Wiesbaden
- Bode, Ingo/Evers, Adalbert/Schulz, Andreas, 2002: Work Integration Social Enterprises in Germany. Trends and Issues, Liège (EMES Working Papers, no.02/04) [Quelle: www.emes.net/en/recherche/perse/index.php ; Zugriff: Januar 2003]
- Bode, Ingo/Evers, Adalbert/Schulz, Andreas, 2004: „Integrationsarbeit“ jenseits von Markt und Staat. Was leisten soziale Unternehmen im Bereich der Beschäftigungsförderung?, in: Birkhölzer, Karl/Klein, Ansgar/Priller, Eckhard/Zimmer, Annette (Hg.), Dritter Sektor – Drittes System: Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven, Opladen, S.259-274
- Boeßenecker, Karl-Heinz/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hg.), 2001: Verwaltungsreform von unten? Lokaler Sozialstaat im Umbruch aus verschiedenen Perspektiven, Münster
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine, 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrungen, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hg.), Politik und Verwaltung, Wiesbaden, S.151-184
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K., 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin

- Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hg.), 1997: Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie, Baden-Baden
- Bommes, Michael/Scherr, Albert, 2000: Soziologie der Sozialen Arbeit, Weinheim/München
- Braun, Frank, 1996: Lokale Politik gegen Jugendarbeitslosigkeit, München
- Brinkmann, Christian, 1999: Zielcontrolling und Evaluation im Rahmen von Arbeitsförderung, Nürnberg (IAB werkstattbericht Nr. 2 /5.2.1999)
- Brinkmann, Christian, 2000: Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch, in: MittAB, 33.Jg., 3/2000, S.483-499
- Brinkmann, Christian/Koch, Susanne/Mendius, Hans-Gerhard (Hg.), 2006: Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung?, Nürnberg (BeitrAB 300)
- Brinkmann, Christian/Wießner, Frank, 2002: Zur Wirkungsforschung aktiver Arbeitsmarktpolitik – neue Herausforderungen für Monitoring und Evaluation, in: Kleinhenz, Gerhard (Hg.), IAB-Kompodium Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB250), S.373-386
- Brucks, Ursula, 1998: Arbeitspsychologie personenbezogener Dienstleistungen: Entwicklung ihrer Fragestellungen am Beispiel ärztlicher Tätigkeit, Bern/Göttingen/Toronto/Seattle
- Brülle, Heiner, 1991: Finanzielle Auswirkungen der Hilfe zur Arbeit für Sozialhilfeträger, in: LAG Soziale Brennpunkte Hessen: Hilfe zur Arbeit in Hessen, Frankfurt
- Brülle, Heiner/Freyberg, Thomas von/Hobusch, Tina/Kinstler, Hans-Joachim/Reinmüller, R./Reis, Claus/Wende, Lutz, 2006: Fallmanagement in der Arbeit mit Arbeitslosen: ein kritischer Leitfaden, Frankfurt a.M.
- Brülle, Heiner/Reis, Claus/Reiss, Christoph, 1998: Neue Steuerungsmodelle in der Sozialen Arbeit – Ansätze zu einer adressaten- und mitarbeiterorientierten Reform der öffentlichen Sozialverwaltung?, in: Reis, Claus/Schulze-Böing, Matthias (Hg.), S.55-79
- Budäus, Dietrich, ⁴1998: Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin
- Budäus, Dietrich/Finger, Stefanie, 1999: Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland, in: Die Verwaltung, H.3/1999, S.313-343
- Buestrich, Michael/Wohlfahrt, Norbert, 2005: Case Management in der Beschäftigungsförderung? Zur sozialpolitischen Logik und Modernität einer Methode der Sozialen Arbeit, in: neue praxis 4/2005, S.307-323
- Bundesgesetzblatt Jahrgang 2001, Teil I Nr.66, ausgegeben zu Bonn am 14. Dezember 2001
- Burghardt, Heinz, 2005: Arbeitsfürsorge, Hilfe zur Arbeit und „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Stationen einer Chronologie, in: Burghardt, Heinz/Enggruber, Ruth (Hg.), S.15-45
- Burghardt, Heinz/Enggruber, Ruth (Hg.), 2005: Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Weinheim/München

- Buri, Charlotte/Schulze-Böing, Matthias, 1998: Evaluation als Programmoptimierung. Das Beispiel eines kommunalen Beschäftigungsprojektes, in: Heiner, Maja (Hg.), Experimentierende Evaluation. Ansätze zur Entwicklung lernender Organisationen, Weinheim/München, S.125-147
- Caliendo, Marco/Steiner, Viktor, 2005: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF) 38. Jg., 2 und 3/2005, S.396-418
- COMPASS/IMU/SÖSTRA/PIW/Universität Hamburg, 2006: Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente. Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Berlin/Bremen/Hamburg
- Dahme, Heinz-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert, 2003: Soziale Arbeit für den Aktivierenden Staat, Opladen
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert, 2003: Aktivierungspolitik und der Umbau des Sozialstaates. Gesellschaftliche Modernisierung durch angebotsorientierte Sozialpolitik, in: Dahme, Heinz-Jürgen u.a. (Hg.), S.75-100
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hg.), 2005: Aktivierende Soziale Arbeit. Theorie – Handlungsfelder – Praxis, Baltmannsweiler
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert, 2005a: Sozialinvestitionen. Zur Selektivität der neuen Sozialpolitik und den Folgen für die Soziale Arbeit, in: dies. (Hg.), S.6-20
- Depner, Rolf/Trube, Achim, 2001: Der Wandel der Gesellschaft und die Qualitätsdebatte im Sozialsektor, in: neue praxis, 3/2001, S.217-238
- Dreas, Susanne, 2003: Private Arbeitsvermittlungsagenturen zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen: eine organisationssoziologische Analyse, München u.a. (Diss. Universität Hamburg, FB Sozialwissenschaften)
- Durchführungsanweisungen zur Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem SGB III und zur Anordnung des Verwaltungsrates der BA über die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM-Anordnung) vom 23.Oktober 1997, Stand Januar 2002
- Eberwein, Wilhelm/Tholen, Jochen, 1987: Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozeß, Frankfurt/New York
- Effinger, Herbert/Luthe, Detlef (Hg.), 1993: Sozialmärkte und Management. Herausforderungen bei der Produktion Sozialer Dienstleistungen im intermediären Bereich, Bremen
- Eick, Volker/Grell, Britta, 2002: Mit der Sozialen Stadt von Welfare zu work? Zur Rolle von freien Trägern in der neuen Sozial- und Beschäftigungspolitik, in: Walther, Uwe-Jens (Hg.), Soziale Stadt – Zwischenbilanzen. Ein Programm auf dem Weg zur Sozialen Stadt?, Opladen, S.181-192
- Eick, Volker/Grell, Britta/Mayer, Margit/Sambale, Jens, 2004: Nonprofit-Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik, Münster
- Empter, Stefan/Frick, Frank, 1999: Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen. Strategien zur Integration von Sozialhilfeempfängern in das Erwerbsleben, Gütersloh

- Erlinghagen, Marcel/Knuth, Matthias, 2001: Turbo-Arbeitsmarkt oder Sklerose: Auf welche Realität hat sich die Arbeitsmarktpolitik einzustellen?, in: Kittler, Klaus/ZEPPRA e.V. (Hg.), Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik. Von der Zielgruppenorientierung zur Prävention, Hamburg, S.17-43
- Evers, Adalbert/ Olk, Thomas (Hg.), 1996: Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen
- Evers, Adalbert/Rauch, Ulrich/Stitz, Uta, 2002: Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen, Berlin
- Fabricant, Michael B./Burghardt, Steve, 1992: The Welfare State Crisis and the Transformation of Social Service Work, New York
- Fiedler, Jobst/Schroedter, Rolf, 1983: Der „Zweite Arbeitsmarkt“ in Hamburg: Nützliche Beschäftigung statt Hinnahme und Finanzierung von Langfristarbeitslosigkeit, in: Bolle, Michael/Grottian, Peter (Hg.), Arbeit schaffen – jetzt!, Reinbek, S.165-185
- FHH, Freie und Hansestadt Hamburg, 2001: Fördern, Fordern, Effizienz – Leitlinie der neuen Hamburger Arbeitsmarktpolitik, Pressemitteilung vom 13.12.2001
- FHH BAGS, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hg.), 1994: Hamburger Arbeitsmarktbericht (1991-1993/94), Hamburg
- FHH BAGS, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hg.), 1997: Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997, Berichtszeitraum 1994-1996, Hamburg
- FHH BAGS, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Abteilung Arbeitsmarktpolitik (Hg.), 2001: Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997-2000, Hamburg
- FHH BAGS, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Abteilung Arbeitsmarktpolitik (Hg.), 2001a: Leitlinien der Hamburger Arbeitsmarktpolitik, Hamburg
- FHH BSF, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Soziales und Familie, 2002: Umsteuerung im Hilfesystem – Eigenverantwortung stärken, Pressemitteilung vom 26.06.2002
- FHH BWA, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2002: Die Schwerpunkte der mittelstandsorientierten Hamburger Arbeitsmarktpolitik im Jahr 2003, Hamburg
- FHH BWA, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2004: Erster Controllingbericht der arbeitsmarktpolitischen Programme, Hamburg
- FHH BWA, Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2005: Controllingbericht der arbeitsmarktpolitischen Programme. Berichtsjahr 2004, Hamburg
- Finis Sieglar, Beate, 1997: Ökonomik Sozialer Arbeit, Freiburg im Breisgau
- Fitzenberger, Bernd/Speckesser, Stefan, 2000: Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick, in: MittAB, 33.Jg., 3/2000, S.341-370

- Flick, Uwe, ⁵2000: Qualitative Forschung. Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften, Reinbek bei Hamburg
- Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hg.), 2000: Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg
- Freidinger, Guido/Schulze-Böing, Matthias, ²1995: Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Marburg
- Fretschner, Rainer/Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille, 2003: Der aktivierende Staat und seine Implikationen für die soziale Arbeit, in: Dahme, Heinz-Jürgen u.a. (Hg.), S.37-56
- Friese, Marianne (Hg.), 2000: Modernisierung personenbezogener Dienstleistungen. Innovationen für die berufliche Aus- und Weiterbildung, Opladen
- Galuske, Michael, 1993: Das Orientierungsdilemma: Jugendberufshilfe, sozialpädagogische Selbstvergewisserung und die modernisierte Arbeitsgesellschaft, Bielefeld
- Galuske, Michael, 2005: Hartz-Reformen, aktivierender Sozialstaat und die Folgen für die Soziale Arbeit – Anmerkungen zur Politik autoritärer Fürsorglichkeit, in: Burghardt, Heinz/Enggruber, Ruth (Hg.), S.193-212
- Gartner, Alan/Riessman, Frank, 1978: Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft, Frankfurt a.M.
- Gerhardt, Michael, 2000: Neukonzeption der kommunalen Beschäftigungsförderung zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit: ein Vergleich der Hamburger Beschäftigungsmaßnahmen mit denen anderer Städte, Norderstedt (Diss. Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg, FB Wirtschafts- und Sozialwissenschaft)
- Gildemeister, Regine/Robert, Günther, 1997: „Ich geh da von einem bestimmten Fall aus ...“ – Professionalisierung und Fallbezug in der Sozialen Arbeit, in: Jakob, Gisela/Wensierski, Hans-Jürgen von (Hg.), Rekonstruktive Sozialpädagogik: Konzepte und Methoden sozialpädagogischen Verstehens in Forschung und Praxis, Weinheim/München, S.23-38
- Grosch, Birgit/Wiglow, Christian, 2005: Fallmanagement als persönliche Hilfe sowie Mitwirkung an der Angebotssteuerung – Erfahrungen aus dem Düsseldorfer Modellprojekt, in: Burghardt, Heinz/Enggruber, Ruth (Hg.), S.85-104
- Gross, Peter, 1983: Die Verheißungen der Dienstleistungsgesellschaft. Soziale Befreiung oder Sozialherrschaft?, Opladen
- Gross, Peter/Badura, Bernhard, 1977: Sozialpolitik und soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen, in: Ferber, Christian von/Kaufmann, Franz-Xaver, Soziologie und Sozialpolitik (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19/1977), Opladen, S.361-385
- Grunow, Dieter, 1995: Zwischen Solidarität und Bürokratie: Organisationsprobleme von Wohlfahrtsverbänden, in: Rauschenbach, Thomas u.a. (Hg.), S.253-279
- Grunwald, Klaus, 2001: Neugestaltung der freien Wohlfahrtspflege. Management organisationalen Wandels und die Ziele der Sozialen Arbeit, Weinheim/München
- Günther, Klaus, 2002: Zwischen Ermächtigung und Disziplinierung. Verantwortung im gegenwärtigen Kapitalismus, in: Honneth, Axel (Hg.), Befreiung aus der Mündigkeit, Frankfurt/New York, S.117-139

- Hackenberg, Helga (Hg.), 2003: Lokale Arbeitsmarktpolitik – Stand und Perspektiven. Gesamtbericht des Netzwerkprojektes „BiK – Beschäftigungsförderung in Kommunen“, Gütersloh
- Hansen, Eckhard, 2003: Mythos und Realität sozialstaatlicher Aktivierungsideologien. Entwicklungstendenzen personenbezogener Sozialer Dienstleistungen in England und Deutschland, in: Dahme, Heinz-Jürgen u.a. (Hg.), S.393-418
- Hansen, Eckhard, 2005: Das Case/Care Management. Anmerkungen zu einer importierten Methode, in: neue praxis 2/2005, S.107-125
- Häntsch, Ullrich/Mirbach, Thomas, 1994: Von der Sozialhilfe zum Tariflohn. Eine empirische Begleituntersuchung zur arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Wirkung des Arbeitsangebotes der Hamburger Arbeit, Beschäftigungsgesellschaft mbH, hg. v. Hamburger Institut für theoretische und angewandte Sozialwissenschaft, Hamburg
- Harks, Thomas, 2003: Kommunale Beschäftigungsgesellschaften zwischen sozialem Auftrag und wirtschaftlichem Wettbewerb, in: Die Öffentliche Verwaltung, H.3, S.114-119
- Harrach, Eva-Marie von/Loer, Thomas/Schmidtke, Oliver, 2000: Verwaltung des Sozialen. Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts, Konstanz
- Harris, John, 1998: Managing State Social Work. Front-line management and the labour process perspective, Aldershot
- Harris, John, 2003: The Social Work Business, London/New York
- Hartmann, Helmut, 2001: Benchmarking in der kommunalen Sozialhilfe, in: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 6/2001, S.121-129
- Hartz, Peter u.a., 2002: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin
- Heinrichs, Sebastian/Hild, Paul, 1995: Kommunale Beschäftigungsgesellschaften im Umfeld lokaler Arbeitsmarktpolitik. Eine exemplarische Untersuchung von drei Gesellschaften in Nordrhein-Westfalen, München/Mering
- Heinze, Rolf G./Strünck, Christoph, 1996: Kontraktmanagement im Windschatten des „Wohlfahrtsmix“? Neue kommunale Steuerungsmodelle für das System der Wohlfahrtsverbände, in: Evers, Adalbert/ Olk, Thomas (Hg.), S.294-322
- Heinze, Rolf G./Strünck, Christoph, 1998: Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfe und private Anbieter – Neue Rollenverteilung auf lokaler Ebene?, in: Grunow, Dieter/Wollmann, Hellmut (Hg.), Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, Basel u.a., S.103-119
- Helbig, Christine M., 2001: Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit. Auswertung praktischer Erfahrungen von Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Frankfurt a. M. u.a.
- Hielscher, Volker, 2006: Reorganisation der Bundesagentur für Arbeit: „Moderner Dienstleister“ für wen?, in: WSI Mitteilungen 3/2006, S.119-124
- Hild, Paul, 1997: Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Steuerungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht, Berlin

- Hofmann, Annegret/Brandtner, Hans/Gockel, Gudrun, 2001: Aufgabenfeld: Sozialarbeit in Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften. Eine Einführung, Darmstadt
- Huebner, Michael/Krafft, Alexander/Ulrich, Günter, 1990: ABM in der lokalen Politikarena. Macht und Interesse bei der Implementation lokaler Arbeitsmarktpolitik, Berlin
- Huebner, Michael/Krafft, Alexander/Ulrich, Günter, 1992: Das Spektrum kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Berlin
- Hujer, Reinhard/Thomsen, Stephan L., 2006: Wirksamkeit von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland: Empirische Befunde mikroökonomischer Analysen, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF) 39. Jg., 3 und 4/2006, S.329-345
- IAB, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2005: Vermittlungsgutscheine auf dem Prüfstand (IAB Kurzbericht 5/2005)
- IAB, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2006: Zweiter Arbeitsmarkt. Im Westen noch nichts Neues (IAB Kurzbericht 24/2006)
- IAB, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2006a: Im Schatten der Aufmerksamkeit – die Arbeitsvermittler (IAB Kurzbericht 21/2006)
- Illich, Ivan u.a., 1979: Entmündigung durch Experten. Zur Kritik der Dienstleistungsberufe, Reinbek
- Ittermann, Peter/Scharfenorth, Karin, 1998: Unqualifiziert, aber billig? Zukunft der Arbeit in sozialen Dienstleistungen, Gelsenkirchen (Graue Reihe des IAT, Bd. 1998-01)
- Jacobs, Herbert, 1995: Evaluierung der Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit“ in Bremen, hg. vom Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen, Bremen
- Jaedicke Wolfgang/Wegener, Alexander/Wollmann, Hellmut, 1995: Arbeitsmarktpolitik und kommunale Verwaltung, in: Freidinger, Guido/Schulze-Böing, Matthias (Hg.), S.29-52
- Jaedicke, Wolfgang/Weissert, David, 1994: Erfahrungen der Arbeitsmarktpolitik in Hamburg – Ergebnisse einer wissenschaftlichen Begutachtung, in: Schulze-Böing, Matthias/ Johrendt, Norbert (Hg.), S.215-223
- Jann, Werner, 2005: Neues Steuerungsmodell, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hg.), S.74-84
- Jordan, Bill (mit Charlie Jordan), 2000: Social work and the third way. Tough love as social policy, London
- Karl, Ute/Schröer, Wolfgang/Wolff, Stephan, 2006: Auszüge aus dem Antrag auf Gewährung einer Sachbeihilfe zur Durchführung des Forschungsprojekts: Gesprächspraktiken in Job Centern im Rechtskreis des SGB II (Bereich der unter 25-Jährigen) – eine konversationsanalytische Studie, Stand: November 2006 [Quelle: <http://www.uni-hildesheim.de/de/29254.htm> ; Zugriff: 20.01.2008]
- Kaufmann, Franz-Xaver, 2002: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, Opladen
- Kelle, Udo/Kluge, Susann, 1999: Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung, Opladen

- Kempken, Jürgen/Trube, Achim, 1997: Effektivität und Effizienz sozialorientierter Hilfen zur Arbeit. Lokale Analysen aktivierender Sozialhilfe, Münster
- Kempken, Jürgen/Trube, Achim, 2000: EIKAP-PC. Computersoftware zur Steuerung und zum Controlling kommunaler Beschäftigungsförderung, in: Wittig-Koppe, Holger/Trube, Achim (Hg.), S.95-117
- KGST, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, 1993: Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln (KGST-Bericht 5/1993)
- KGST, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, 1997: Steuerung der Sozialhilfe, Köln (KGST-Bericht 11/1997)
- KGST, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, 2001: Stärken-, Schwächen- und Potentialanalysen am Beispiel der Sozialhilfe, Köln (KGST-Bericht 6/2001)
- Knuth, Matthias, 1996: Wege aus der Nische. Organisationsformen sinnvoller Arbeit in Beschäftigungsprojekten, Berlin (Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, berufliche Bildung und Frauen Nr. 27)
- Knuth, Matthias, 2000: Das „Ende der Erwerbsarbeit“ oder: Die „Sauren Trauben“ der Arbeitsförderer, in: Wittig-Koppe, Holger/Trube, Achim (Hg.), S.148-177
- Knuth, Matthias, 2005: Reflexionen zum deutschen Reformpfad vor dem Hintergrund der Erfahrungen westeuropäischer Nachbarn, in: Burghardt, Heinz/Enggruber, Ruth (Hg.), S.175-192
- Koch, Susanne/Stephan, Gesine/Walwei, Ulrich, 2005: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF) 38. Jg., 2 und 3/2005, S.419-440
- Kolbe, Christian/Reis, Claus, 2005: Vom Case Management zum „Fallmanagement“ – Zur Praxis des Case Managements in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungspolitik am Vorabend von Hartz IV, Frankfurt a. M.
- Kolbe, Christian/Reis, Claus, 2005a: „Case Management in der Sozialhilfe und der kommunalen Beschäftigungsförderung“. Ein Probelauf für das Fallmanagement?, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Jg. 36, Heft 1/2005, S.62-75
- Krölls, Albert, 2000: Die Ökonomisierung der Sozialarbeit. Die Reform des Sozialstaates und der Zeitgeist der Standortpflege in Wissenschaft und Berufspraxis, in: Lindenberg, Michael (Hg.), S.55-87
- Künzel, Ellen/Stöckigt, Karin, 1993: Lebenslagen von ABM-Beschäftigten. Zwischenbericht zur Evaluation von 13 Hamburger Beschäftigungsprojekten, Hamburg
- Künzel, Ellen/Stöckigt, Karin, 1995: Qualifizierung in der ABM-Projektarbeit. 2. Bericht zur Evaluation von 13 Hamburger Beschäftigungsprojekten, 2. überarbeitete Fassung, Hamburg
- Künzel, Ellen/Stöckigt, Karin, 1996: Ergebnisse der Verbleibsuntersuchung von 13 Hamburger Beschäftigungsprojekten. 3. Bericht zur Evaluation von 13 Hamburger Beschäftigungsprojekten, Hamburg
- Lahusen, Christian/Stark, Carsten, 2003: Integration: Vom fördernden zum fordernden Wohlfahrtsstaat, in: Lessenich, Stephan (Hg.), S.353-371

- Lamnek, Siegfried, ⁴2005: Qualitative Sozialforschung, 4. vollständig überarbeitete Auflage, Weinheim u.a.
- Langer, Andreas, 2007: Dienstleistungsstrukturen in der Sozialen Arbeit zwischen Verwaltungsreform und Professionalisierung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 53. Jg., H.3, S.223-246
- Lessenich, Stephan (Hg.), 2003: Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt/New York
- Lessenich, Stephan, 2003a: Der Arme in der Aktivgesellschaft – zum sozialen Sinn des „Förderns und Forderns“, in: WSI Mitteilungen 4/2003, S.214-220
- Lindenberg, Michael (Hg.), 2000: Von der Sorge zur Härte. Kritische Beiträge zur Ökonomisierung Sozialer Arbeit, Bielefeld
- Lipsky, Michael, 1980: Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, New York
- Löbber, Markus, 2002: Die Europäische Beschäftigungsstrategie, in: Bundesarbeitsblatt 10/2002, S.11-16
- Lodemel, Ivar/Trickey, Heather, 2001: An offer you can't refuse, Bristol
- Luhmann, Niklas/Schorr, Karl Eberhard, 1982: Das Technologiedefizit der Erziehung und die Pädagogik, in: dies. (Hg.), Zwischen Technologie und Selbstreferenz. Fragen an die Pädagogik, Frankfurt a.M., S.11-40
- Luschei, Frank/Trube, Achim, 2000: Evaluation und Qualitätsmanagement in der Arbeitsmarktpolitik – Einige systematische Vorüberlegungen und praktische Ansätze zur lokalen Umsetzung, in: MittAB, 33.Jg., 3/2000, S.533-549
- Luschei, Frank/Trube, Achim, 2001: Der Stand der Kunst – Zur Frage sozialpolitischer und fachlicher Standards des Qualitätsmanagements für Angebote der Beschäftigungsförderung, in: Schädler, Johannes u.a. (Hg.), S.192-226
- Lüsebrink, Karin/Pollmeyer, Bernhard, 1994: Steuerungsprobleme regionaler Arbeitsmarktpolitik am Beispiel des Stadtstaates Bremen, in: Arbeit und Sozialpolitik 5-6/1994, S.31-44
- Marquardsen, Kai, 2007: Was ist „Aktivierung“ in der Arbeitsmarktpolitik?, in: WSI Mitteilungen 5/2007, S.259-265
- Marrs, Kira, 2007: Ökonomisierung gelungen, Pflegekräfte wohlauf?, in: WSI Mitteilungen 9/2007, S.502-507
- MASQT, Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.), 2000: Modellprojekt „Sozialbüros“ NRW. Endbericht, Düsseldorf
- Mehlich, Michael, 2005: Langzeitarbeitslosigkeit. Individuelle Bewältigung im gesellschaftlichen Kontext, Baden-Baden
- Meifort, Barbara (Hg.), 1998: Arbeiten und Lernen unter Innovationsdruck. Alternativen zur traditionellen Berufsbildung in gesundheits- und sozialberuflichen Arbeitsfeldern, Bielefeld
- Meinhold, Marianne, 2002: Über Einzelfallhilfe und Case Management, in: Thole, Werner (Hg.), Grundriss Soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch, Opladen, S.509-521

- Miller, Gale, 1991: Enforcing the work ethic. Rhetoric and Everyday Life in a Work Incentive Program, New York
- Münc, Thomas, 2005: Der aktivierte Arbeitslose zwischen Sozialamt, Jobcenter und Arbeitsamt. Oder: Wohin die Bewegung führt, in: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hg.), S.162-167
- Naschold, Frieder, 1994: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, in: ders./Pröhl, Marga (Hg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S.363-413
- Naschold, Frieder u.a., 1996: Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin
- Nullmeier, Frank, 2005: Output-Steuerung und Performance Measurement, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hg.), S.431-444
- Nullmeier, Frank, 2005a: Wettbewerb und Konkurrenz, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hg.), S.108-120
- Nullmeier, Frank, 2006: Eigenverantwortung, Gerechtigkeit und Solidarität – Konkurrierende Prinzipien der Konstruktion moderner Wohlfahrtsstaaten?, in: WSI Mitteilungen 4/2006, S.175-180
- Obstfelder, Volkmar von, 1998: Das Beteiligungsmanagement in der Freien und Hansestadt Hamburg, in: Budäus, Dietrich (Hg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, S.331-356
- Oevermann, Ulrich, 1996: Skizze einer revidierten Theorie professionalisierten Handelns, in: Combe, Arno/Helsper, Werner (Hg.), Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns, Frankfurt a.M., S.70-182
- Offe, Claus, 1987: Das Wachstum der Dienstleistungsarbeit: Vier soziologische Erklärungsansätze, in: Olk, Thomas/Otto, Hans-Uwe (Hg.), Soziale Dienste im Wandel 1. Helfen im Sozialstaat, Neuwied/Darmstadt, S.171-198
- Olk, Thomas, 1986: Abschied vom Experten, Weinheim
- Olk, Thomas, 1995: Zwischen Korporatismus und Pluralismus: Zur Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege im bundesdeutschen Sozialstaat, in: Rauschenbach, Thomas u.a. (Hg.), S.98-122
- Oppen, Maria, 1995: Qualitätsmanagement. Grundverständnisse, Umsetzungsstrategien und ein Erfolgsbericht: die Krankenkassen, Berlin
- Oschmiansky, Frank/Mauer, Andreas/Schulze Buschoff, Karin, 2007: Arbeitsmarktreformen in Deutschland – Zwischen Pfadabhängigkeit und Paradigmenwechsel, in: WSI Mitteilungen 6/2007, S.291- 297
- Osenberg, Gerhard, 1995: Beschäftigungsgesellschaften: Ziele, Konzepte und Eignung, Frankfurt am Main (Diss. Universität Erlangen, Nürnberg)
- Ostner, Ilona/Beck-Gernsheim, Elisabeth, 1979: Mitmenschlichkeit als Beruf. Eine Analyse des Alltags in der Krankenpflege, Frankfurt/New York
- Pabst, Stefan, 2000: Rahmenbedingungen und Trends in der Bundesrepublik Deutschland: Die Veränderung gesetzlicher Grundlagen für die Erbringung sozialer Dienstleistungen, in: Boëbenecker, Karl-Heinz/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hg.), Privatisierung im Sozialsektor, Münster, S.64-79

- Peck, Jamie, 1999: „Help and Hassle“: Mittel, Motive und Methoden lokaler Workfare-Strategien, in: Lang, Sabine u.a. (Hg.), *Jobwunder USA – Modell für Deutschland?*, Münster, S.192-209
- Peck, Jamie, 2001: *Workfare States*, New York
- PIW, Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH (Hg.), 1995: *Evaluation der Wirkungen des Hamburger Programms „Arbeit und Qualifizierung in bezug auf die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt – Ein Gutachten im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die BAGS, Bremen*
- Priddat, Birger P., 2003: Umverteilung: Von der Ausgleichssubvention zur Sozialinvestition, in: Lessenich, Stephan (Hg.), S.373-394
- Rabe-Kleeberg, Ursula, 1993: *Vom Dienen zur Dienstleistung. Ein Beitrag zum Verhältnis von Geschlecht und Beruf*, Berlin/Bremen/Halle (Habilitationsschrift)
- Rahmenregelungen zum Umgang mit den neuen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23/44 LHO (Zuwendungen) in der BAGS: Leitfaden. Vereinbarung zwischen und herausgegeben von den Verbänden der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg e.V. und der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Februar 1998
- Rauschenbach, Thomas/Olk, Thomas/Sachße, Christoph (Hg.), 1995: *Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch*, Frankfurt a.M.
- Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg, 2002: *Jahresbericht 2002 über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2000*, Hamburg
- Reichard, Christoph, 1988: Der Dritte Sektor – Entstehung, Funktion und Problematik von „Nonprofit“-Organisationen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 41 (9), S.363-370
- Reis, Claus, 2006: Wie kann das Fallmanagement in der Arbeitsvermittlung die Eigenverantwortung fördern?, in: *WSI Mitteilungen* 4/2006, S.194-199
- Reis, Claus/Freyberg, Thomas von/Kinstler, Hans-Joachim, 2001: *„Integrierte Hilfe zur Arbeit“*. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung Teil B. Theoretische Überlegungen und empirische Analysen zum Pilotprojekt, Frankfurt a.M. [Quelle: www.masqt.nrw.de ; Zugriff: Juni 2003]
- Reis, Claus/Schulze-Böing, Matthias (Hg.), 1998: *Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen. Die Herausforderung „neuer Steuerungsmodelle“*, Berlin
- Reis, Claus/Schulze-Böing, Matthias, 1998a: Einleitung: Neue Steuerungsmodelle für die Produktion sozialer Dienstleistungen? Folgerungen aus einem produktiven Mißverständnis, in: dies. (Hg.), S.9-31
- Rüb, Friedbert W., 2004: Vom Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Staat“? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik, in: Czada, Roland/Zintl, Reinhard (Hg.), *Politik und Markt (PVS-Sonderheft 34)*, Wiesbaden, S.256-299
- Sachße, Christoph, 2003: Subsidiarität: Leitmaxime deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit, in: Lessenich, Stephan (Hg.), S.191-212

- Schaarschuch, Andreas, 2000: Kunden, Kontrakte, Karrieren, in: Lindenberg, Michael (Hg.), S.153-163
- Schaarschuch, Andreas/Flösser, Gaby/Otto, Hans-Uwe, 2001: Artikel „Dienstleistung“, in: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hg.), Handbuch der Sozialarbeit/Sozialpädagogik, Neuwied, S.266-274
- Schädler, Johannes/Schwarte, Norbert/Trube, Achim (Hg.), 2001: Der Stand der Kunst. Qualitätsmanagement Sozialer Dienste, Münster
- Schmals, Klaus M./Heinelt, Hubert (Hg.), 1997: Zivile Gesellschaft. Entwicklung, Defizite und Potentiale, Opladen
- Schmid, Alfons/Schulz, Andreas, 2000: Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarktpolitik. Der Beitrag der Caritas, Freiburg
- Schmid, Günther, 2002: Wege in eine Neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/New York
- Schmid, Günther/Mosley, Hugh/Hilbert, Christoph/Schütz, Holger, 1999: Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie, in: MittAB, 32.Jg., 4/1999, S.547-563
- Schmid, Josef/Blancke, Susanne, 2001: Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer: Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus, Berlin
- Schmidt, Roland/Thiele, Albert (Hg.), 1998: Konturen der neuen Pflegelandschaft: Positionen, Widersprüche, Konsequenzen, Regensburg
- Schmuhl, Hans-Walter, 2003: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871-2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt, Nürnberg (BeitrAB 270)
- Schnurr, Stefan, 2005: Managerielle Deprofessionalisierung?, in: neue praxis 3/2005, S.238-242
- Schönig, Werner, 2002: Kosten-Nutzen-Analyse aktiver Arbeitsmarktpolitik. Forschungsstand und Ansatzpunkte der Evaluation im Rahmen des Modellprojektes „Kosten-Nutzen-Analyse für mehr Beschäftigung statt Alimentation“ als Teil des Gesamtprojektes „BiK – Beschäftigungsförderung in Kommunen“ der Bertelsmann Stiftung, Köln [Quelle: www.bik-online.de ; Zugriff: Januar 2003]
- Schrödter, Wolfgang, 1997: Beratungspraxis, Institution und Evaluation, in: System Familie 10 Jg., H.2, S.92-103
- Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut, 2005: New Public Management, in: Blanke, Bernhard u.a. (Hg.), S.63-74
- Schulze-Böing, Matthias, 1994: Evaluation der kommunalen Arbeitsmarktpolitik – zur absehbaren Karriere eines Themas, in: Schulze-Böing, Matthias/Johrendt, Norbert (Hg.), S.11-28
- Schulze-Böing, Matthias, 1995: Erfolgskontrollen in der Beschäftigungsförderung, in: Freidinger, Guido/Schulze-Böing, Matthias (Hg.), S.345-433

- Schulze-Böing, Matthias, 1999: Wirkungskontrolle in der Hilfe zur Arbeit – Empfehlungen für die Praxis, in: Fuchs, Petra/Schulze-Böing, Matthias (Hg.), Hilfe zur Arbeit und kommunale Beschäftigungspolitik – Zwischenbilanz und Perspektiven. Dokumentation einer Fachtagung des Deutschen Vereins, Frankfurt am Main [Quelle: <http://www.bik-online.de/pages/infopool.html> ; Zugriff: Januar 2003]
- Schulze-Böing, Matthias, 2000: Leitbild „aktivierende Stadt“ – Konzepte zur aktivierenden Sozialpolitik und Arbeitsförderung auf kommunaler Ebene, in: Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hg.), Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg, S.51-62
- Schulze-Böing, Matthias/Johrendt, Norbert (Hg.), 1994: Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik, Basel/Boston/Berlin
- Schütz, Holger, 2001: Zielsteuerung in europäischen Arbeitsverwaltungen, in: MittAB, 34.Jg., 2/2001, S.207-225
- Schütz, Holger/Speckesser, Stefan/Schmid, Günther, 1998: Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications, Berlin (WZB discussion paper FS I 98 – 205)
- Seibel, Wolfgang, 1992: Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im ‚Dritten Sektor‘ zwischen Markt und Staat, Baden-Baden
- Simon, Michael, 2001: Die Ökonomisierung des Krankenhauses. Der wachsende Einfluss ökonomischer Ziele auf patientenbezogene Entscheidungen, Berlin (WZB Paper P01-205)
- Smeddinck, Frank, 1998: Verwaltungsmodernisierung in Hamburg: Dezentrale Ressourcenverantwortung und neue Steuerungsinstrumente, in: Damkowski, Wulf/Precht, Klaus (Hg.), Moderne Verwaltung in Deutschland: Public Management in der Praxis, Stuttgart/Berlin/Köln, S.111-119
- Spindler, Helga, 1999: Hilfe zur Arbeit, Existenzsicherung und Arbeitnehmerrechte, in: info also 4/99, 171-178
- Spindler, Helga, 2001: Benchmarking und Sozialhilfe passen nicht zusammen, in: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 7/2001, S.145-152
- Spindler, Helga, 2003: Aktivierende Ansätze in der Sozialhilfe, in: Dahme, Heinz-Jürgen u.a. (Hg.), S.225-246
- Spindler, Helga, 2003a: Überfordern und überwachen. Der restriktive Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik, in: Sozial Extra 8+9/2003, S.11-14
- Spindler, Helga, 2003b: Kommunale Beschäftigungsförderung im Zeitalter von „Fördern und Fordern“, unveröff. Ms. Mai 2003
- Strauss, Anselm/Corbin, Juliet, 1994: Grounded Theory Methodology. An Overview, in: Denzin, Norman K./Lincoln Yvonne S. (Hg.), Handbook of Qualitative Research, London, S.118-137
- Thole, Werner/Cloos, Peter, 2000: Soziale Arbeit als professionelle Dienstleistung. Zur „Transformation des beruflichen Handelns“ zwischen Ökonomie und eigenständiger Fachkultur, in: Müller, Siegfried/Sünker, Heinz/Olk, Thomas/Böllert, Karin (Hg.), 2000: Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven, Neuwied/Kriftel, S.547-567

- Trube, Achim, 1995: Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung – Eine exemplarische Untersuchung, Nürnberg (Berichte aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 189)
- Trube, Achim, ²1998: Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes. Exemplarische Untersuchungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung, Münster
- Trube, Achim, 1998a: Arbeitslosigkeit, Zweiter Arbeitsmarkt und Soziale Arbeit. Über Ursachen und Folgen der Massenarbeitslosigkeit und warum die Sozialarbeit keine Rezepte hat, sondern nur „kleine Lösungen“, in: sozialmagazin, 23. Jg. 1998, H.10, S.12-22
- Trube, Achim, 2000: Sozioökonomische Analysen öffentlicher Beschäftigungsförderung – Grundlagen, Methoden und ausgewählte Ergebnisse, in: Wittig-Koppe, Holger/Trube, Achim (Hg.), S.63-94
- Trube, Achim, 2001: Die Modernisierung der Sozialhilfe: von der Fürsorge zur aktivierenden Arbeitsvermittlung, in: Boeßenecker, Karl-Heinz u.a. (Hg.), S.72-92
- Trube, Achim, 2001a: Rating Assessment und fachliches Benchmarking-Verfahren in der Sozialverwaltung, in: Boeßenecker, Karl-Heinz u.a. (Hg.), S.266-289
- Trube, Achim, 2005: Casemanagement oder Changemanagement? Zur ambivalenten Professionalisierung Sozialer Arbeit im aktivierenden Sozialstaat, in: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hg.), S.88-99
- Trube, Achim, 2006: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt oder funktionaler Dilettantismus? Kritische Anmerkungen zu den Erfolgchancen der Arbeitsgemeinschaften für die Grundsicherung und Förderung von Arbeitsuchenden nach SGB II, in: neue praxis 1/2006, S.68-79
- Trube, Achim/Kempken, Jürgen/Schendera, Andreas/Solbach, Guido, 1998: Evaluations-Instrumentarium kommunaler Arbeitsmarktpolitik. Ein Handbuch mit Arbeitsmaterialien, Instrumenten und Controlling-Sets, Münster/Hamburg/London
- Trube, Achim/Luschei, Frank, 2000: Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz (EVA) – ein Instrument zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser. Abschlussbericht über die Evaluation des Projekts „Entwicklungs- und Vermittlungsassistenz“ (EVA) im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Nürnberg, Siegen (ZPE-Schriftenreihe Nr.7)
- Trube, Achim/Luschei, Frank, 2001: Longitudinalstudie zur Entwicklungs- und Vermittlungs-Assistenz (EVA): Teilnehmerverbleib und Nachhaltigkeit von arbeitsmarktlichen Integrationseffekten (EVA II). Abschlussbericht über die Langzeituntersuchung zum Verbleib von Teilnehmern des Modellprojekts „Entwicklungs- und Vermittlungsassistenz“ (EVA) im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Nürnberg, Siegen (ZPE-Schriftenreihe Nr.8)
- Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert, 2001: Der aktivierende Sozialstaat – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der Inneren Sicherheit, in: WSI Mitteilungen 1/2001, S.27-35
- Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert, 2003: Prämissen und Folgen des Hartz-Konzepts, in: WSI Mitteilungen 2/2003, S.118-123

- Völker, Wolfgang, 2002: „Fordernde Beratung“ – Eine Aufforderung zum Widerspruch an die Adresse Sozialer Arbeit, Manuskript, Hamburg
[Quelle: www.lichter-der-grossstadt.de ; Zugriff: 15.05.2003]
- Völker, Wolfgang, 2005: Aktivierende Arbeitsmarktpolitik – auf dem Weg zu mehr Zwang und Existenzdruck, in: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hg.), S.70-87
- Vomberg, Edeltraud, 2005: Bedingungen qualitätvoller Arbeit von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, in: Burghardt, Heinz/Enggruber, Ruth (Hg.), S.133-154
- Wagner, Alexandra, 2007: Beschäftigungsperspektiven für Langzeitarbeitslose – ABM, Arbeitsgelegenheiten und öffentlich finanzierte Beschäftigung, in: WSI Mitteilungen 6/2007, S.320-327
- Walwei, Ulrich/Werner, Heinz, 1997: Beschäftigungsinitiativen in Deutschland, Nürnberg (IAB Werkstattbericht 2)
- Wende, Lutz/Reis, Claus, 2005: Aus Erfahrung lernen – Plädoyer für eine empirisch fundierte Auseinandersetzung mit der Einführung komplexer Hilfeformen durch das SGB II, in: Burghardt, Heinz/Enggruber, Ruth (Hg.), S.105-131
- White, Vicky, 2003: Drei Modi des Managements sozialer Arbeit. Entwicklungen in Großbritannien, in: Dahme, Heinz-Jürgen u.a. (Hg.), S.419-435
- Wiechmann, Elke/Greifenstein, Ralph/Kißler, Leo, 2005: Die arbeitsorganisatorische Seite der Arbeitsmarktreform – ARGE und Option, in: WSI Mitteilungen 11/2005, S.631-637
- Wilk, Christoph, 1997: Erfolgskriterien von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit, Baden-Baden
- Wittig-Koppe, Holger/Trube, Achim (Hg.), 2000: Effekthascherei – oder: Wie effektiv ist die Arbeitsmarktpolitik?, Münster/Hamburg/London
- Witzel, Andreas, 1982: Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen, Frankfurt/New York
- Witzel, Andreas, 1995: Das problemzentrierte Interview, in: Jüttemann, Gerd (Hg.), Qualitative Forschung in der Psychologie. Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder, Weinheim/Basel, S.227-256
- Witzel, Andreas, 1996: Auswertung problemzentrierter Interviews: Grundlagen und Erfahrungen, in: Strobl, Rainer/Böttger, Andreas, Wahre Geschichten? Zur Theorie und Praxis qualitativer Interviews, Baden-Baden, S.49-75
- Witzel, Andreas, 2000: Das problemzentrierte Interview, in: Forum Qualitative Sozialforschung, Vol. 1, No.1, Januar 2000
[Quelle: www.qualitative-research.net ; Zugriff: März 2003]
- Wolski-Prenger, Friedhelm/Rothardt, Dieter, 1996: Soziale Arbeit mit Arbeitslosen: Beratung, Bildung, Selbstorganisation, Weinheim/Basel
- WSI-Mitteilungen 4/2006: Schwerpunktheft: Der Sozialstaat zwischen Eigenverantwortung und Solidarität
- Zimmer, Annette, 1996: New Public Management und Nonprofit-Sektor in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Sozialreform, 42. Jg., H.5, S.285-305

Drucksachenverzeichnis

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg

DRS 13/2121	1988	2. Hamburger Neue Beschäftigungspolitik in 1988 und 1989 – Qualifizierung von Jugendlichen und Dauerarbeitslosen
DRS 16/3841	22.02.2000	Beurteilungsbogen für ABM-Beschäftigte
DRS 16/4286	30.05.2000	Hamburger Beschäftigungsgesellschaft (HAB)
DRS 16/4882	17.10.2000	Neuer Tarifvertrag bei der Hamburger Arbeit – Beschäftigungsgesellschaft (HAB)
DRS 16/4996	31.10.2000	Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Einführung einer Festbetragsfinanzierung und Steuerungsoptimierung bei der Förderung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen
DRS 16/5000	16.11.2000	Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“, Band I und II
DRS 16/6072	29.05.2001	Arbeits- und Qualifizierungsprojekt in der Mensa der Gesamtschule Steilshoop (II)
DRS 17/8	16.01.2003	Wortprotokoll der öffentlichen Sitzung des Wirtschaftsausschusses. Tagesordnung: Aktive Arbeitsmarktpolitik in Hamburg – Einschätzung und Perspektiven aus Sicht der Betroffenen und Planungen der Arbeitsverwaltung im Bereich Arbeitsmarktpolitik (Selbstbefassung)
DRS 17/191	28.12.2001	Eröffnungsbilanz öffentlich geförderte Beschäftigung in Hamburg
DRS 17/486	15.03.2002	Kürzungen bei Beschäftigungsträgern
DRS 17/492	18.03.2002	Beendigung des Programms „Tariflohn statt Sozialhilfe“ bei der Hamburger Arbeit – Beschäftigungsgesellschaft mbH
DRS 17/1040	16.07.2002	Aktive Arbeitsmarktpolitik für Hamburg
DRS 17/1785	06.12.2002	Umstellung der Finanzierung für Arbeitsmarktprojekte durch die BWA
DRS 17/2343	11.03.2003	Wirtschaftlichkeit des so genannten Zweiten Arbeitsmarktes
DRS 17/3482	13.10.2003	Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
DRS 18/341	28.05.2004	Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Hamburg

Anhang

Interviewleitfaden

Eingangsfrage:

Sie sind also [*als ... oder auf der ... Stelle (Anschluss an Kurzfragebogen)*] tätig.

Was genau ist denn da Ihre Aufgabe? Erzählen Sie doch mal, was Sie so machen.

Nachfragen

⇒ Und Ihre Arbeit mit den einzelnen Adressat/innen [*Klient/innen, Teilnehmer/innen, Mitarbeiter/innen, Kund/innen,...*? – *Begriff klären*], wie sieht die aus? Welche Stationen durchlaufen Sie mit denen so in der Regel?

⇒ Zahl der Adressat/innen?

⇒ Wesentliche Veränderungen (Bei Beschäftigten, die schon einige Jahre dabei sind)

Wenn Sie Ihre heutige Arbeitssituation mit der vergleichen, als Sie hier angefangen haben, was sind für Sie die wichtigsten Unterschiede zwischen beiden? (Bewertung?)

⇒ Zielvorgaben

Haben Sie in Ihrer Arbeit ausdrückliche Zielvorgaben, die Sie erreichen müssen?

(z.B. Fehlzeiten, Vermittlungsquoten, durchschnittliche Verweildauer, Berücksichtigung bestimmter Zielgruppen, Abbruchquote, Kapazitätsauslastung, Projekterlöse?)

↳ Wenn ja: Seit wann?

Wie beeinflusst das Ihre Arbeit? (Verhältnis harte – weiche Ziele?)

Wenn nein: Gibt es dennoch bestimmte Ergebnisse, die von Ihnen erwartet werden?

↳ Setzen Sie sich selber bestimmte Ziele?

Was ist Ihnen wichtig in Ihrer Arbeit?

⇒ Standardisierung

↳ Wie arbeiten Sie mit den Adressat/innen: Entscheiden Sie das jeweils individuell / am Einzelfall oder gibt es Standardabläufe, die eingehalten werden?

↳ Haben Sie Freiräume, um individuell auf Adressat/innen einzugehen?

↳ Welchen Einfluss haben Sie darauf, wie Sie mit den Adressat/innen arbeiten?

- Haben Sie die Medien (Bögen etc.), die eingesetzt werden, mit gestaltet?

- Entscheiden Sie selbst, wo und wie lange Sie mit den jeweiligen Adressat/innen arbeiten?

- Haben Sie Einfluss darauf, mit welchen Stellen oder Organisationen Sie zusammenarbeiten?

- Haben Sie vom Träger für Ihre Arbeit eine genaue Schulung oder Einweisung erhalten?

- Welche Möglichkeiten haben Sie, Ihre Arbeitserfahrungen weiterzugeben und Verbesserungsvorschläge zu machen?

↳ Sehen Sie selbst im Zeitverlauf bedeutsame Einschränkungen Ihres Entscheidungs- und Arbeitsspektrums oder befürchten Sie dies für die nahe Zukunft?

⇒ Leistungsdokumentation

- ↳ Müssen Sie das, was Sie tun, dokumentieren? Was, wie genau, für wen?
- ↳ Ist die Dokumentation für Sie von Nutzen? Was verbinden Sie mit diesem Teil Ihrer Arbeit?

⇒ Konflikterfahrungen

- ↳ Gibt es schwierige Situationen in Ihrer Arbeit mit den Adressat/innen? Können Sie mir ein Beispiel erzählen?
(Konflikte, Widerstände, Mißtrauen: Was genau? Lösungsformen dafür? Selten oder täglich Brot? Hat das zugenommen?)
 - Stoßen Sie manchmal mit Ihrem Angebot auf Misstrauen oder Widerstände der Adressat/innen? Wie ist das für Sie? Wie gehen Sie damit um?
 - Wie gehen Sie damit um, wenn jemand Berufsperspektiven verfolgt, die Sie für kurzfristig nicht umsetzbar halten?
 - Wie gehen Sie damit um, wenn jemand ein Arbeitsangebot ablehnt?
 - Wie arbeiten Sie mit Adressat/innen, die Sie als nicht oder nicht sofort vermittlungsfähig einstufen?
- ↳ Gibt es Situationen, die sie selbst als zwiespältig empfinden, z.B. schwierige Entscheidungssituationen oder Rollenkonflikte? (Hat das zugenommen?)

⇒ Erfolgserfahrungen

- ↳ Was für Erfolgserlebnisse haben Sie in Ihrer Arbeit? Können Sie mir ein Beispiel erzählen? (Wie, woran wird Erfolg sichtbar? Seltene oder häufige Erfahrung?)
- ↳ Was ist Ihr Anteil an dem Erfolg?

⇒ Qualifikation

- ↳ Welche Qualifikation halten Sie für wichtig, um Ihre Arbeit gut zu meistern?
- ↳ Inwieweit hilft Ihnen Ihre Qualifikation als dabei, Ihre Arbeit gut zu meistern?

⇒ Selbstverständnis

Das von der Bertelsmannstiftung herausgegebene Handbuch „Beratung und Integration“ umschreibt die Aufgaben und Anforderungen, die sich Fachkräften bei der Integration Erwerbsloser stellen, mit folgender Kurzformel: „Teacher, preacher, friend and cop“.

Was denken Sie dazu?

- Halten Sie es für eine brauchbare Umschreibung Ihrer Arbeitsrealität?
- Halten Sie es für ein nützliches Leitbild?

⇒ Perspektiven

Wenn Sie so die aktuellen Diskussionen zur Arbeitsmarktpolitik verfolgen, was erwarten Sie in Zukunft für Ihre Arbeit?

Leitfaden Überblick

Wie beeinflussen erhöhter Effizienzdruck und die Anforderung, messbare Ergebnisse zu liefern, die Arbeitssituation und das professionelle Selbstverständnis Sozialer Fachkräfte in der Arbeitsförderung? So lautet das Kernthema meiner Untersuchung und ich möchte Sie in dem Interview gern zu folgenden Aspekten befragen:

1. Was genau ist Ihre Aufgabe und wie sieht Ihre Arbeit mit den einzelnen Adressat/innen aus?
2. (Falls schon längere Zeit dabei)
Wenn Sie Ihre heutige Arbeitssituation mit der vergleichen, als Sie hier angefangen haben, was sind für Sie die wichtigsten Unterschiede zwischen beiden?
3. Welche Ziele und Zielvorgaben haben Sie in Ihrer Tätigkeit, und wie beeinflussen diese Ihre Arbeit?
4. Welchen Einfluss haben Sie darauf, wie Sie mit den Adressat/innen arbeiten? In welcher Hinsicht sind die Arbeitsabläufe standardisiert und wo haben Sie Freiräume, um individuell auf Adressat/innen einzugehen?
5. Wie umfangreich dokumentieren Sie Ihre Arbeit? Ist die Dokumentation für Sie von Nutzen?
6. Welche schwierigen Situationen erleben Sie in Ihrer Arbeit mit Adressat/innen?
7. Was für Erfolgserlebnisse haben Sie in Ihrer Arbeit?
8. Das von der Bertelsmannstiftung herausgegebene Handbuch „Beratung und Integration“ umschreibt die Aufgaben und Anforderungen, die sich Fachkräften bei der Integration Erwerbsloser stellen, mit folgender Kurzformel: „Teacher, preacher, friend and cop“.
Was denken Sie dazu? Halten Sie es für eine brauchbare Umschreibung Ihrer Arbeitsrealität und/oder ein nützliches Leitbild?
9. Welche Qualifikationen halten Sie für wichtig, um Ihre Arbeit gut zu meistern?
10. Wenn Sie so die aktuellen Diskussionen zur Arbeitsmarktpolitik verfolgen, was erwarten Sie in Zukunft für Ihre Arbeit?

Kurzfragebogen

1. Geburtsjahr: _____

2. Wichtige Stationen Ihrer Ausbildung: _____

3. Wichtige Stationen Ihres Berufsweges: _____

4. Wie lange sind Sie schon in der Beschäftigungsförderung tätig? _____

5. Seit wann sind Sie beim jetzigen Träger beschäftigt? _____

6. Wie lange sind Sie schon auf Ihrer jetzigen Arbeitsstelle tätig? _____

7. Wie lautet Ihre genaue Stellenbezeichnung? _____

8. Gibt es eine Stellenbeschreibung? _____

9. Ist Ihr Beschäftigungsverhältnis befristet / unbefristet? _____
Bei Befristung: bis wann? _____

10. Arbeiten Sie Vollzeit / Teilzeit? _____
Bei Teilzeit: Wie viele Stunden? _____
An welchen Tagen? _____

11. Haben Sie ergebnisabhängige Gehaltsanteile? _____

Kurzinformation zum Projekt

Erfolgssteuerung in der Arbeitsförderung aus der Sicht von ‚front-line-workern‘ (Arbeitstitel)

Eine Dissertation an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik

Betreuer: Prof. Dr. Bieback.

Zum Untersuchungsinteresse:

Bereits seit einigen Jahren verfolgen Politik und Behörden das Ziel, durch eine veränderte Steuerung Effektivität und Effizienz in der Arbeitsmarktpolitik zu erhöhen. Die Arbeitsbedingungen von Beschäftigungsträgern haben sich dadurch verändert. Die Träger müssen heute mehr als früher darauf achten, kostengünstig zu arbeiten, und ihre Finanzierung ist stärker an den Nachweis bestimmter Leistungen und Ergebnisse gekoppelt. In meinem Forschungsprojekt interessiert mich die Perspektive von Fachkräften, die in direkter Kooperation mit Arbeitsuchenden arbeiten (sog. ‚front-line-worker‘): Wie stellt sich ihre Arbeitssituation unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen dar? Dazu möchte ich Beschäftigte verschiedener Hamburger Träger befragen.

Zum Vorgehen:

Ein Interview besteht aus einem Kurzfragebogen und einem anschließenden Gespräch und dauert schätzungsweise um die 90 Minuten. Inhaltlich geht es um Aufgaben, Anforderungen und Erfahrungen in der Arbeit. Wenn die Befragten damit einverstanden sind, möchte ich das Interview gern auf Tonband aufzeichnen, um die Auswertung zu erleichtern. Alle Angaben werden ausschließlich für diese Studie und in anonymisierter Form verwendet, so dass Rückschlüsse auf Person und Träger nicht möglich sind.

Zu meiner Person:

Ich bin Sozialwissenschaftlerin und habe nach einer Fortbildung in Sozialmanagement einige Jahre in der Verwaltung eines Beschäftigungsträgers gearbeitet. 1999 habe ich dort aufgehört und war danach bis April 2004 an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik (HWP) beschäftigt. Die Dissertation wird durch ein Stipendium der Hans-Böckler-Stiftung gefördert.

Kontakt:

Anja Weberling

Tel: 040 – 38907700

Email: WeberlingA@hwp-hamburg.de

Lebenslauf

Name:	Anja Weberling
Geburtsdatum:	14. Oktober 1965
Geburtsort:	Hannover
19.05.1983	Abitur am Kaiser-Wilhelm-Gymnasium Hannover
08.07.1992	Universität Hamburg: Studienabschluss mit dem Titel „Magistra Artium“ in den Fächern Mittlere und Neuere Geschichte, Psychologie und Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
1989 – 1990	Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg: Mitarbeit im dreisemestrigen Sozialökonomischen Studiengang zu dem Thema „Mikroelektronik in Arbeits- und Lebensweise“
1992 – 1994	IG Metall Frankfurt/Hans-Böckler-Stiftung Düsseldorf: Wissenschaftliche Mitarbeiterin in dem Forschungsprojekt „Zukunftswerkstätten als Modell gewerkschaftlicher Bildungs- und Gestaltungsarbeit“
1995 – 1996	Weiterbildungs-Akademie Hamburg: Zertifikat Sozialmanagement
1996 – 1999	Eimsbüttler Initiative für Arbeiten und Lernen e.V. Hamburg, seit 09.1998 einfal GmbH: Leitung Finanzbuchhaltung und Controllerin
2000 – 2004	Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik Hamburg: Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsfeld „Gleichstellungspolitik“ und im Masterstudiengang „Human Resource Management – Personalpolitik“
2004 – 2007	Hans-Böckler-Stiftung Düsseldorf: Promotionsstipendium zum Thema „Erfolgssteuerung in der Arbeitsförderung aus der Sicht von front-line-workern“
Seit 05.2008	HFH Hamburger Fernhochschule: Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachbereich „Gesundheit und Pflege“