

Beratung als Auftrag

Die Bundesagentur für Arbeit im Spagat zwischen Fördern und Fordern

■ Birgit Wiese

Kerngeschäft der Bundesagentur für Arbeit ist die Vermittlung von arbeitssuchenden Menschen in Beschäftigung. Dazu gehören in erster Linie umfassende Beratungsgespräche – manchmal auch gegen den Willen der Arbeitslosen.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) ist mit 100.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der größte Dienstleister am deutschen Arbeitsmarkt. Ihre Finanzierung bezieht sie aus der Arbeitslosenversicherung, die je zur Hälfte von Unternehmen und sozialversicherungspflichtig tätigen Arbeitnehmer geleistet wird. Da die Arbeitslosenversicherung zu den gesetzlichen Sozialversicherungen gehört, ist die Abgabepflicht und Verwendung der Beiträge in den Sozialgesetzbüchern I bis III geregelt. Aus diesen Gesetzen ergibt sich für die Bundesagentur für Arbeit eine Vielzahl an Aufgaben: Dazu gehört u. a., dass die Bundesagentur für Arbeit das Sozialstaatsprinzip realisieren, Ungleichheit abbauen und Chancengleichheit herstellen soll. Darüber hinaus soll sie arbeitsmarktpolitischer Ziele wie Verbesserung der Beschäftigtenstruktur und Förderung des Wirtschaftswachstums verwirklichen.

Trotz dieser Vielzahl an politischen Aufgaben ist die Bundesagentur für Arbeit in erster Linie eine Leistungsbehörde (§ 3 SGB III), deren Kerngeschäft die Vermittlung von arbeitslosen Menschen (1) in Arbeit ist. Um diese Aufgabe umsetzen zu können, hält sie unterschiedliche Leistungen und Maßnahmen vor. Die wichtigste Leistung ist neben der Zahlung des Arbeitslosengeldes I und der Finanzierung von Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung, die Durchführung von Beratungsgesprächen zur Teilnahme am Arbeitsleben (§ 29 Abs. 1 SGB III). Die Art und der Umfang der Beratung richten sich dabei nach dem Beratungsbedarf des einzelnen Ratsuchenden (§ 29 Abs. 2 SGB III).

Der Begriff des Ratsuchenden ist dabei nicht an den Status »arbeits-suchend/ar-

beitslos« gebunden. Bei der Beratungsleistung handelt es sich also zunächst um eine allgemeine Leistung, die von jedermann wahrgenommen werden kann. Unter »Beratung« ist dabei die Berufsberatung gemäß § 30 Abs. 1 SGB III zu verstehen. Diese umfasst die Erteilung von Auskunft und Rat

1. zur Berufswahl, beruflichen Entwicklung und zum Berufswechsel
2. zur Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe
3. zu den Möglichkeiten der beruflichen Bildung
4. zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche
5. zu Leistungen der Arbeitsförderung.

Bei der Berufsberatung sind Neigung, Eignung und Leistungsfähigkeit der Ratsuchenden sowie die Beschäftigungsmöglichkeiten zu berücksichtigen (§ 31 Abs. 1 SGB III).

Arbeitsvermittlung zwischen Fordern und Fördern

Die Beratungsleistung wird allerdings für Arbeitslose zur Verpflichtung. Im Rahmen von sogenannten »Erstgesprächen« soll durch die Arbeitsvermittler eine Potenzialanalyse durchgeführt (§ 37 Abs. 1 SGB III) und eine Eingliederungsvereinbarung (§ 37 Abs. 2 SGB III) geschlossen werden. In der Eingliederungsvereinbarung soll das Eingliederungsziel, die Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit, die Eigenbemühungen der Arbeitslosen und die vorgesehenen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung festgehalten werden. Die Eingliederungsvereinbarung ist den Arbeitslosen auszuhändigen und sich ändernden Verhältnissen anzupassen. Wenn eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande kommt, sind die Eigenbemühungen per Verwaltungsakt festzusetzen.

Die Bundesagentur ist, wie beschrieben, eine Leistungsbehörde. Arbeitslose,

Prof. Dr. Birgit Wiese ist Diplom-Sozialpädagogin (FH) und Diplom-Kauffrau (FH) und seit April 2009 als Professorin für Beratung an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit tätig. Davor war sie als Sozialpädagogin im Feld der Berufspädagogik und als Kauffrau im Bereich der Unternehmensberatung tätig.
E-Mail Birgit.Wiese@arbeitsagentur.de

die zuvor Beiträge leisteten, haben das Recht, Gegenleistungen, wie die Zahlung des Arbeitslosengeldes einzufordern. Allerdings ergeben sich gleichzeitig Verpflichtungen, die Arbeitslose zu erfüllen haben. Hierzu gehört gemäß § 119 SGB III, alle Möglichkeiten zur beruflichen Eingliederung zu nutzen. Dazu gehören insbesondere die Wahrnehmung der Verpflichtungen aus der Eingliederungsvereinbarung, die Mitwirkung bei der Vermittlung durch Dritte und die Inanspruchnahme der Selbstinformationseinrichtungen der Bundesagentur für Arbeit. Kommen Arbeitslose dieser Verpflichtung nicht nach, so können Sperrzeiten (§ 144 SGB III) bis zu zwölf Wochen verhängt werden.

»Das Niveau der Beratungsqualität in der Arbeitsvermittlung gilt als »verbesserungswürdig««

Beratung kann vor diesem Rechtshintergrund schnell zur Beratung unter Zwang werden (vgl. Hielscher/Ochs 2009; Ludwig-Mayerhofer/Behrend/Sondermann 2009, für den Bereich ALG II vgl. Göckler 2009). Den Arbeitsvermittlern kommt dabei eine zwiespältige Rolle zu: Einerseits sollen sie Arbeitslose motivieren, beraten und zusammen mit ihnen gemeinsame Handlungsschritte entwickeln und festlegen. Andererseits sollen sie die gleichen Arbeitslosen kontrollieren und sanktionieren.

Aus Sicht der Arbeitslosen, aber auch aus Sicht der Arbeitsvermittler ergibt sich aus dieser konträren Aufgabenstellung ein doppeltes Mandat, das auf beiden Seiten zu Interessenkonflikten und Verunsicherung führen kann. In dieser Situation kommt es daher im besonderen Maße darauf an, »... wie die Vermittlerin und der Vermittler die Besonderheit des Falles mit dem Allgemeinen der Institution (Arbeitslosenversicherung) und der Organisation (Bundesagentur für Arbeit/Agentur) zusammenführen« (Hielscher/Ochs 2009, S. 35).

Der Arbeitslose wird dabei zum Ko-Produzenten in einem Prozess, der zumindest durch ein Minimum an Vertrau-

en geprägt sein sollte (vgl. edba, S. 36). Den Arbeitsvermittler kommt dabei schlussendlich die Aufgabe zu, den Spagat zwischen den Interessen des Arbeitslosen, dem Gesetzesauftrag und weiteren institutionellen Anforderungen zu vollziehen, um dennoch eine erfolgreiche Arbeitsbeziehung zu den Arbeitslosen aufbauen zu können. Dabei kommt es erheblich darauf an, welche Voraussetzungen die Arbeitsvermittler mitbringen, um mit dieser Situation konstruktiv umzugehen (vgl. Kähler 2005, S. 83). Diese sind bei der Bundesagentur für Arbeit sehr unterschiedlich, da die Arbeitsvermittlungen in den vergangenen Jahren verstärkt mit »Quereinsteigern« (zumeist mit Hochschulabschluss und befristeten

Verträgen) besetzt wurden, die über unterschiedliche berufliche Qualifikationen verfügen (vgl. Hielscher/Ochs 2009, S. 111).

Beratungskompetenzen systematisch auf- und ausbauen

Insgesamt zeigen aktuelle Studien (Hielscher/Ochs 2009; Ludwig-Mayerhofer et al. 2009), dass viele der Arbeitsvermittler nicht oder nur eingeschränkt diese zwiespältige Rolle bewältigen und eine qualitativ gute Beratung leisten können, weil ihnen hierfür aus unterschiedlichen Gründen die notwendigen Kompetenzen fehlen. Zu diesen Kompetenzen zählen die Autoren neben der Fähigkeit, erfolgreich mit den Arbeitslosen zu interagieren, u. a. das Vorhandensein von Berufs- und Arbeitsmarktkenntnissen (vgl. Hielscher/Ochs 2009, S. 118) sowie eine stärkere Sensibilisierung für die Lebenslage von Arbeitslosen (vgl. Ludwig-Mayerhofer et al. 2009, S. 290 ff.). Zu beobachten ist stattdessen eine Orientierung und Festhalten an bürokratischen Abläufen und Vorschriften, was in vielen Fällen zu Frustration aufseiten der Arbeitslosen und

letztlich zu Konflikten führt. Hielscher und Ochs (2009) kommen daher in ihrer Studie zu dem Schluss, dass das Niveau der Beratungsqualität in der Arbeitsvermittlung als verbesserungswürdig anzusehen ist.

Bereits bevor die Studien veröffentlicht wurden, wurde innerhalb der Bundesagentur für Arbeit über die Beratungsqualität diskutiert, mit dem Ergebnis, dass der Vorstand der Bundesagentur für Arbeit die Steigerung der Beratungsqualität 2007 als geschäftspolitisches Ziel wie folgt formuliert hat: »... Beratung [zählt] zum Kerngeschäft der Bundesagentur für Arbeit und ist als ein zentrales Element der Reform nachhaltig zu verbessern« (Bundesagentur für Arbeit 2009). Mit der Erstellung und Einführung einer Beratungskonzeption im Jahr 2009 (vgl. Rübner/Sprengard 2009) soll ein erster Schritt unternommen werden, die Beratungsqualität im Vermittlungsbereich breitgefächert zu steigern. Derzeit werden die Arbeitsvermittler in den Agenturen gemäß der konzeptionellen Inhalte geschult.

Beratungsbildung an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit

Aber nicht nur bei den bereits aktiv arbeitenden Arbeitsvermittlern müssen Beratungskompetenzen auf- und ausgebaut werden, sondern auch beim Nachwuchs der Bundesagentur für Arbeit. Ein Ausbildungsort ist die unternehmenseigene Hochschule (2), an der die Beratungsbildung innerhalb des Studiums einen hohen Stellenwert besitzt. Beratungskompetenzen werden hier als grundlegende Schlüssel- und Querschnittsqualifikationen für die spätere Tätigkeit als Arbeitsvermittler, Fallmanager oder Berufsberater verstanden. Das spiegelt sich im Curriculum wider, das mehrere Module zum Thema Beratung enthält u. a. die grundlegenden Module »Beratungsprozesse I + II« sowie die weiterführenden Module »Arbeitgeberberatung« und »Existenzgründungsberatung«.

Vermittelt werden Beratungskompetenzen angelehnt an das von Ivey und Authier 1985 entwickelte Konzept des Micro-Counseling. In der Umsetzung gliedert sich die Ausbildung dabei in zwei Teile: zum einen in einen fachtheoretischen Teil, in dem die theoretischen

Grundlagen in den Bereichen Kommunikation und Gesprächsführung sowie Beratungskonzepte; Beratungsmethoden und Beratungstechniken vermittelt werden. Zum anderen in einen fachpraktischen Teil, in dem die theoretischen Grundlagen bezogen auf die Berufsberatung angewendet und eingeübt wird. Die erlernten Kompetenzen werden anschließend in den Praxisphasen erprobt und in den Studienphasen reflektiert und ausgewertet. Evaluationen der Lehrveranstaltungen zeigen dabei, dass die Beratungsausbildung von den Studierenden nicht nur als Lehrinhalt, sondern auch als Möglichkeit zur persönlichen Weiterentwicklung gesehen wird.

Neben dem Wie – also der Frage, wie Inhalte transportiert werden sollen – erlernen die Studierenden das notwendige Fachwissen, beispielsweise im Rechtsbereich oder der Berufspädagogik, das sie benötigen, um auch inhaltlich professionell beraten zu können.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2009): HEGA 12/08 - 50 - Steigerung der Beratungsqualität vom 20.12.2008. Nürnberg.

Göckler, R. (2009): Beratung im Sanktionskontext. Sanktionsgespräche in der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Theorie und Praxis der Umsetzung. Tübingen.

Hielscher, V./Ochs, P. (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin.

Ivey, A./Authier, J. (1985). Micro-Counselling. Neue Wege im Kommunikationstraining. Goch.

Kähler, H. (2005): Soziale Arbeit in Zwangskontexten. Wie unerwünschte Hilfe erfolgreich sein kann. München.

Ludwig-Mayerhofer, W./Behrend, O./Sondermann, A. (2009): Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime. Konstanz

Rübner, M./Sprengard, B. (2009): Grundlagen einer zukunftsorientierten BA-Beratungskonzeption. Stand: November 2009. Nürnberg.

Fazit und Ausblick

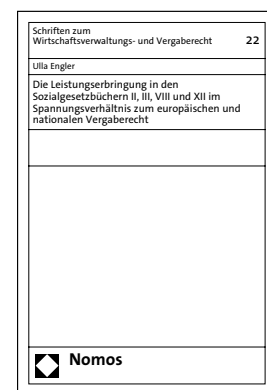
Insgesamt zeigt sich, dass die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zur Berufsberatung hohe Anforderungen an die Arbeitsvermittler der Bundesagentur für Arbeit stellen. Hervorzuheben ist hier das »doppelte Mandat«, welches Arbeitsvermittler in die Situation bringt, einerseits motivierend und unterstützend auf Arbeitslose einzuwirken und andererseits sanktionierend tätig werden zu müssen, wenn die Arbeitslosen ihren Verpflichtungen, beispielsweise die Teilnahme an einer Maßnahme, nicht nachkommen.

Studien haben in diesem Zusammenhang ergeben, dass viele Arbeitsvermittler diesen Anforderungen nicht oder nur teilweise gewachsen sind. Insbesondere bei den Beratungskompetenzen sind Defizite zu verzeichnen. Um hier entgegen zu steuern, wurde innerhalb der Bundesagentur für Arbeit eine Beratungskonzeption entwickelt, die seit dem Jahre 2009 Gültigkeit besitzt und derzeit mittels Mitarbeiterschulungen umgesetzt wird. Im Bereich der Nachwuchsausbildung (Hochschulausbildung) besitzt die Beratungsausbildung einen hohen Stellenwert. Beratungskompetenzen werden hier systematisch vermittelt und ihre Praxisanwendung reflektiert. Da die Schulungen Zeit brauchen, um ihre Wirksamkeit zu entfalten, wird es allerdings noch dauern, bis das im Jahre 2007 vom Vorstand der Bundesagentur für Arbeit formulierte Ziel, die Beratungsqualität nachhaltig zu steigern, realisiert werden kann. ♦

Anmerkungen

- (1) Wenn im Folgenden von Arbeitslosen die Rede ist, handelt es sich um Arbeitslose, die gerade aus einem sozialversicherungspflichtigen Verhältnis heraus arbeitslos geworden sind und Anspruch auf Arbeitslosengeld I haben. Mit eingeschlossen in den Begriff sind Arbeitssuchende. Arbeitssuchende sind Menschen, die noch in Beschäftigung stehen, die aber zu einem bestimmten Termin endet (§ 122 Abs. 1 SGB III).
- (2) Die Hochschule der Bundesagentur für Arbeit ist eine im Jahr 2006 gegründete unternehmenseigene Hochschule der Bundesagentur, an der in Trimesterstruktur in dualen Bache-

lor-Studiengängen (Wechsel zwischen Praxis- und Theoriesemester) auf eine Tätigkeit in der Bundesagentur für Arbeit vorbereitet wird. Angeboten werden die Studiengänge Arbeitsmarktmanagement (Qualifizierung für eine Tätigkeit als Arbeitsvermittler und beschäftigungsorientierte Beratung und Fallmanagement (Qualifizierung zum Fallmanager und Berufsberater).



Die Leistungserbringung in den Sozialgesetzbüchern II, III, VIII und XII im Spannungsverhältnis zum europäischen und nationalen Vergaberecht

Von RAin Dr. Ulla Engler

2010, 221 S., brosch., 59,-€, ISBN 978-3-8329-5315-7

(Schriften zum Wirtschaftsverwaltungs- und Vergaberecht, Bd. 22)

Das Werk stellt die Leistungserbringung in den Bereichen der Grundsicherung für Arbeitssuchende, der Arbeitsförderung, der Kinder- und Jugendhilfe und der Sozialhilfe dar und zeigt auf, wo diese sozialrechtliche Leistungserbringung im Spannungsverhältnis zum europäischen und nationalen Vergaberecht steht.



Nomos