

Arbeitspapier **227**

Stefanie Hiestand | Petra F. Köster

Rita Meyer

**Arbeitsagentur und
Qualifizierung in der Krise**

Arbeitspapier 227

Stefanie Hiestand | Petra F. Köster | Rita Meyer

Arbeitsagentur und Qualifizierung in der Krise

**Aufgabe und Selbstverständnis von Arbeitsagenturen in Bezug
auf betriebliche Qualifizierungsberatung**

Rita Meyer, Prof. Dr., ist Professorin für Berufliche und betriebliche Weiterbildung an der Universität Trier. Forschungsschwerpunkte sind: Berufs-, Qualifikations- und Kompetenzforschung, Interdependenz von Kompetenz- und Organisationsentwicklung, Kompetenzentwicklung im Prozess der Arbeit, Professionalisierung des Personals in der Berufsbildung, Wissenschaftliche Weiterbildung an Hochschulen.

Petra Franziska Köster, Dipl.-Päd., arbeitet an der Universität Trier. Sie ist Mitglied der Nachwuchsforschergruppe „Kompetenz- und Organisationsentwicklung in innovationsintensiven Branchen“ der Hans-Böckler-Stiftung.

Stefanie Hiestand, Dipl.-Volksw., arbeitet an der Universität Trier. Sie ist Mitglied der Nachwuchsforschergruppe „Kompetenz- und Organisationsentwicklung in innovationsintensiven Branchen“ der Hans-Böckler-Stiftung.

Impressum

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-593
Fax: (02 11) 77 78-283
E-Mail: Michaela-Kuhnhenne@boeckler.de
Redaktion: Dr. Michaela Kuhnhenne, Referat Forschungsförderung 5
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Mai 2011

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen:	5
1 Einleitung	6
2 Forschungsstand und theoretische Annäherungen	10
2.1 IAB-Typisierung: das Benchmarkinginstrument der Agentur für Arbeit	11
2.2 Qualifizierungsberatung/Bildungsberatung	12
2.3 Beratung durch die Arbeitsagentur	13
2.4 New Public Management in den Arbeitsagenturen	14
2.5 Systemtheoretische Organisationstheorie	16
2.6 Forschungsleitende Annahmen	18
3 Untersuchungsdesign – Auswahl der Fälle und methodisches Vorgehen	21
3.1 Auswahl der Fälle	21
3.2 Erhebungs- und Auswertungsmethoden	23
3.3 Gütekriterien in der qualitativen Sozialforschung.....	24
4 Das Feld: Kurzbeschreibung der Fälle	26
4.1 Agentur P – Der Pretest	26
4.2 Agentur A	28
4.3 Agentur B.....	29
4.4 Agentur C.....	30
5 Struktur und Organisation der Arbeitsagenturen: Erkenntnisse aus den Fallstudien zum Umgang mit der Krise	33
5.1 Arbeitsweise des Arbeitgeberservice	33
5.1.1 Rahmenbedingungen des Arbeitgeberservice.....	34
5.1.2 Rolle und Funktion der Bundesagentur	35
5.1.3 Aufgabenaufteilung innerhalb den Agenturen und Aufgaben des AGS.....	36
5.1.4 Zwischen Autonomie und Restriktion: Aufgaben und Handlungsrahmen der betrieblichen Berater	39
5.1.5 Vertriebs- versus Kundenorientierung: Konkurrierende Prämissen im Beratungsgeschäft	42
5.1.6 Qualifizierung der Beraterinnen und Berater im Arbeitgeberservice.....	46
5.1.7 Betriebsberatung durch den Arbeitgeberservice in der Perspektive der Akteure.....	48
5.1.8 Austausch mit anderen Institutionen in regionalen Netzwerken	51
5.2 Institutionelle und strukturelle Veränderungen in der Krise.....	52
5.2.1 Handlungsanweisungen und Hilfestellungen durch die Bundesagentur	52

5.2.2	Bewältigungs- und Handlungsstrategien des Arbeitgeberservice in der Krise	52
5.2.3	Einschätzung des AGS zur zurückhaltenden Nutzung von Fördermöglichkeiten durch die Betriebe	54
5.2.4	Ausblick – Konsequenzen und nachhaltige Folgen der Krise	57
6	Fazit.....	59
7	Literatur.....	63
	Über die Hans-Böckler-Stiftung.....	67

Abkürzungen:

AGS	Arbeitgeberservice
BA	Bundesagentur
ESF	europäischer Sozialfond
HWK	Handwerkskammer
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IHK	Industrie- und Handelskammer
KMU	kleine und mittelständische Unternehmen
KuZ	Kundenzentrum
WeGebAU	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen

1 Einleitung

Vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise sind Betriebe mehr als bisher auf Beratungsangebote der Agenturen für Arbeit im Hinblick auf Qualifizierungsfragen angewiesen. Dieses erhöhte Beratungsangebot ergibt sich u.a. daraus, dass als eine Strategie zur Bewältigung der Krise staatliche Fördermaßnahmen aufgelegt wurden, die die Kombination von Kurzarbeit und Qualifizierung ermöglichen. Ziel dieser Maßnahmen ist es, die Unternehmen möglichst in ihrer Handlungs- und Steuerungsfähigkeit zu unterstützen, damit sie bei einem Konjunkturanstich zeitnah reagieren können – personelle Engpässe, die ggf. aus betriebsbedingten Entlassungen resultieren, sollen so vermieden werden.

Es hat sich allerdings gezeigt, dass die Unternehmen nur sehr zurückhaltend auf das Angebot der Koppelung von Kurzarbeit und Qualifizierung zugreifen. Die Gründe dafür sind vielfältig und bisher noch nicht systematisch aufbereitet. Es liegt jedoch die Vermutung nahe, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) auf unterstützende Beratungsangebote angewiesen sind. Hier kommt den Agenturen für Arbeit eine zentrale Rolle zu. Sie übernehmen zum einen die operative Abwicklung und Genehmigung entsprechender Anträge, wobei diese Vorgänge und Tätigkeiten dem Kerngeschäft der Agenturen zuzurechnen sind. Sie haben in diesem Kontext allerdings auch eine *neue* Rolle eingenommen und sich damit ein neues Geschäftsfeld erschlossen: die Agenturen haben vor dem Hintergrund der Krise und den neuen Fördermöglichkeiten, die erhöhten Beratungsbedarf erzeugen, die betriebliche Qualifizierungsberatung als Angebot ausdifferenziert und bieten die betriebliche Beratung in Qualifizierungsfragen als weitestgehend neue Leistung der Agentur für Arbeit an.

Das Projekt „Arbeitsagentur und Qualifizierung in der Krise“ stellt die Veränderungen, die sich in diesem Zusammenhang für die Arbeit der Agenturen¹ ergeben, in den Fokus. Es befasst sich mit den Fragen, wie Agenturen mit dem erhöhten betrieblichen Beratungsbedarf vor dem Hintergrund der Krise umgehen, welche Konzepte diesbezüglich zum Tragen kommen und wie die Beratungspraxis gestaltet ist. Durch den Fokus auf dieses Tätigkeitsfeld der Agenturen wird insbesondere die Arbeit des Arbeitgeberservice als die für die Arbeitgeberberatung zuständige Abteilung beschrieben und analysiert. Da die gesetzlichen Vorgaben und die Weisungen der Bundesagentur diesbezüglich wenig konkret sind und viel Raum für Interpretationen und verschiedene Arten der Umsetzung lassen, entwickeln Agenturen jeweils eigene Strategien zum Umgang mit den aktuellen

1 Umgangssprachlich werden die Begriffe „Agentur für Arbeit“, „Arbeitsagentur“, „Arbeitsamt“ und „Arge“ häufig synonym verwendet. In dem vorliegenden Bericht werden die Begriffe „Agentur für Arbeit“ und „Arbeitsagentur“ (oder auch nur „Agentur“) bevorzugt, da es sich dabei um die rechtlich korrekten Bezeichnungen für die hier beschriebene Institution handelt. Das „Arbeitsamt“ ist der Name der gleichen Institution vor den Arbeitsmarktreformen, die rechtlich in den sog. „Hartz I“ bis „Hartz IV-Gesetzen“ verankert wurden. Die „Arge“ ist eine, ebenfalls im Rahmen dieser Umstrukturierungsmaßnahmen etablierte, zusätzliche Institution, die sich von der „Agentur für Arbeit“ und dem „Sozialamt“ unterscheidet und sich im Schwerpunkt mit Jobvermittlungen auseinandersetzt (vgl. <http://www.arge-sgb2.de/> [Stand: 29.07.2010]).

Herausforderungen. Diese Bewältigungsstrategien und Erfahrungen können nur für andere Agenturen nutzbar gemacht werden, wenn differenzierte Beschreibungen von Praxisbeispielen vorliegen. Insofern ist es das Anliegen dieser Studie, im Rahmen eines explorativen Vorgehens eine systematische Beschreibung und Analyse dieser Strategien vorzunehmen und sie zu explizieren. Dabei wird sowohl eine strategische Perspektive durch das Management als Vertreter der Institution als auch ein operativer Blickwinkel der Beschäftigten berücksichtigt, die Beratungen von Betrieben durchführen.

Ziel der Studie ist es, anonymisierte Fälle zu beschreiben und zu analysieren, um sowohl Reflexionsprozesse bei den Beschäftigten in den Agenturen anzustoßen als auch einen Wissenstransfer für andere Agenturen und weiterführende Forschungsprojekte zu ermöglichen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass diese Analyse die Transparenz der Arbeit der Agenturen für andere Institutionen (z.B. Betriebe und Weiterbildungsanbieter) erhöht.

Die Ausgangssituation des Forschungsprojektes ist vor dem Hintergrund eines Wandels der Aufgaben der Agenturen für Arbeit zu beschreiben: Die *individuelle Beratung* von Arbeitslosen und Arbeitssuchenden in Weiterbildungsfragen gehört von jeher zu den Aufgaben der Agenturen und ist seit der Einführung des sog. „Hartz I-Gesetzes“ von 2003 Voraussetzung für die Übernahme von Weiterbildungskosten². In der Selbstdarstellung wird der Aspekt der individuellen Weiterbildungsberatung durch die Agenturen für Arbeit ausdrücklich betont und unter anderem die „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ als ihre Aufgabe beschrieben³. Gleichzeitig wurde im Zuge der sog. „Hartz-Reformen“ die *Zusammenarbeit mit Arbeitgebern* in der Vermittlung von Arbeitssuchenden im Sinne eines „doppelten Kundenauftrags“ gestärkt. Obwohl der Aufgabenschwerpunkt der Agenturen nach wie vor in der Unterstützung und Förderung von Arbeitssuchenden liegt, hat die *betriebliche Beratung* in der Arbeit der Agenturen an Relevanz gewonnen, da „angesichts zunehmend unübersichtlicher und riskanter arbeitsmarkt-gesellschaftlicher Entwicklung [ein] für Individuen und Institutionen gleichermaßen erhöhter Beratungsbedarf“ (Rübner 2009, S. 14) besteht. Im Zusammenhang mit der Krise und den damit verbundenen Entwicklungen und gesetzlichen Novellierungen nimmt insofern die Notwendigkeit zu, Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen *sowie* Arbeitgeber zu beraten.

Mit dem in Reaktion auf die Finanzkrise verabschiedeten sog. „Konjunkturpaket II“, welches rückwirkend zum 01. Februar 2009 in Kraft trat, geriet zudem das Thema Qualifizierung nochmals in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit von Politik, Mitarbeiter- und Mitarbeiterinnenvertretung und Unternehmensführung. Hier wird der Planung und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen mehr Aufmerksamkeit geschenkt, und diese werden – weil langfristig ökonomisch lohnend – als ein entscheidender Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen anerkannt. Zeitliche Freiräume, die im Kontext der Kurzarbeit entstehen, sollen mit Unterstützung staatlicher Förderung anti-

² Vgl. §77,1 Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen im Arbeitsmarkt

³ Vgl. www.arbeitsagentur.de [Stand: 22.06.2009]

zipativ für vorausschauende Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer genutzt werden.

Die Anzahl der von Kurzarbeit betroffenen Beschäftigten stieg seit Oktober 2008 rapide an, während die Verschränkung von Kurzarbeit und Qualifizierung seit Februar 2009 subventioniert wird. Dadurch ergeben sich für die Betriebe zeitliche und finanzielle Ressourcen, um Beschäftigte zu qualifizieren. Allerdings können die dadurch entstehenden Möglichkeiten nur genutzt werden, wenn die Betriebe wissen, *welche* Ansprüche sie haben und *wie* sie geförderte Maßnahmen auch sinnvoll umsetzen können. Hierdurch entsteht ein erhöhter Beratungsbedarf der Betriebe, welcher sich in erster Linie an die Agenturen richtet, da diese über die Gewährung der Förderung entscheiden. Die Betriebsberatung differenzierte sich innerhalb der Agenturen für Arbeit organisatorisch bereits 2005 zu einer eigenständigen Abteilung, dem Arbeitgeber-service (AGS), aus. Dabei ging es allerdings im Sinne einer „Kundenpflege“ eher darum, die Vermittlungsleistung der Agentur zu erhöhen (d.h. Arbeitslose und –suchende in Betriebe zu vermitteln). Betriebliche Qualifizierungsberatung spielte eine marginale Rolle. Ob und inwiefern der AGS nun den neuen, krisenbedingten Anforderungen an Förder- und Qualifizierungsberatung mit angepassten Beratungskonzepten begegnet, ist Gegenstand dieser Studie.

Bisher durchgeführte Untersuchungen bestätigen einen eher reaktiven Umgang der Unternehmen mit den neuen Fördermöglichkeiten. In den letzten Jahren wurden sowohl Weiterbildungen im Allgemeinen (vgl. Kistler 2008) als auch die Möglichkeiten der Qualifizierung während der Kurzarbeit kaum genutzt. Trotz der veränderten Gesetzeslage spielt diese Option auch aktuell eine quantitativ untergeordnete Rolle (vgl. IAB-Kurzbericht 14/2009, S. 5). Es liegt die Vermutung nahe, dass die zurückhaltende Nutzung der Fördermöglichkeiten auf einen Mangel an guten Beratungsangeboten und an angemessen aufbereiteten Informationsmaterialien zurückzuführen sein könnte. Gerade kleine und mittelständische Unternehmen sind auf Unterstützungs- und Beratungsleistungen angewiesen und auch für größere Unternehmen lässt sich diesbezüglich ein Bedarf konstatieren – insbesondere dann, wenn es keine freigestellten Betriebsräte oder eine Personalentwicklungsabteilung gibt, die sich intensiv mit der Thematik auseinandersetzen können.

Im Rahmen der Beratung durch die Agenturen im Hinblick auf Qualifizierungsfragen entsteht so für die Unternehmen eine proaktive Gestaltungsmöglichkeit und die Chance zu einem konstruktiven Umgang mit der Krise und ihren Auswirkungen im Hinblick auf die Kurzarbeit. Durch die zum Teil komplexen Situationen und heterogenen Problemlagen in den Betrieben sind die Anforderungen an die betrieblichen Beraterinnen und Berater in den Agenturen entsprechend hoch.

Erkenntnisse aus der Forschung liegen für diesen Themenbereich bisher kaum vor. Da sich die meisten Studien ausschließlich mit der *individuellen* Beratung von Arbeitssuchenden durch die Agenturen befassen, ist hier ein Forschungsdesiderat zu konstatieren, das mit der vorliegenden Studie explorativ bearbeitet werden soll. Es geht hier um die

Arbeit der Agenturen und die Situation der Betriebsberaterinnen und –berater in den Agenturen im Umgang mit der Krise und den daraus entstehenden Beratungsbedarfen. Aufgrund der oben beschriebenen Situation wurden für die Untersuchung folgende Leitfragen formuliert:

- Wie nehmen die Agenturen ihre Aufgabe bezüglich der Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen in der Krise wahr, insbesondere seit Einführung des „Konjunkturpakets II“?
- Wie bereiten sich die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Agenturen auf die veränderten Anforderungen vor und wie werden sie dabei personell und konzeptionell unterstützt?
- Welche Möglichkeiten bestehen, die Tätigkeit der Agenturen effektiver und bedarfsorientierter zu gestalten und welche Unterstützung ist dafür notwendig?

Im Folgenden wird zunächst der Forschungsstand im Kontext der Fragestellung dargestellt und es werden Überlegungen zu einer theoretischen Fundierung präsentiert. Daran schließt sich die Darstellung des methodischen Vorgehens, die Dokumentation der einzelnen Fälle und der Ergebnisse der Studie an.

2 Forschungsstand und theoretische Annäherungen

Bisher wurden keine qualitativen Studien veröffentlicht, die sich mit der Rolle der Agenturen für Arbeit vor dem Hintergrund der Krise auseinandersetzen. Auch zu den Veränderungen, die sich im Beratungsgeschäft der Agenturen durch das Hinzutreten der betrieblichen Beratung in Qualifizierungsfragen ergeben, liegen bisher keine Untersuchungen vor. Es handelt sich hier also um „Neuland“, ein in wissenschaftlicher Sicht unerforschtes Feld, das es im Kontext dieser Studie zunächst zu beschreiben gilt. Um die praktische Arbeit in den Agenturen, überhaupt einer Beschreibung zugänglich zu machen, greifen wir im Folgenden auf verschiedene Untersuchungen und theoretische Ansätze zurück: Zunächst wird eine Typisierung von Arbeitsagenturen vorgestellt, die das IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) im Jahr 2003 im Auftrag der Bundesagentur durchgeführt hat. Diese Typisierung ist für den weiteren Untersuchungsverlauf leitend, weil sie die Basis für das Sampling, d.h. für die Auswahl der befragten Agenturen und die Entwicklung des Forschungsdesigns bildet. So war es aufgrund dieser Studie möglich, Kriterien für eine systematische Auswahl von Fällen und Analyse Kriterien für die qualitative Inhaltsanalyse zu erarbeiten. Im Anschluss daran wird der Forschungsstand zum Thema Qualifizierungsberatung/Bildungsberatung und Beratung durch die Arbeitsagenturen dargestellt. Es folgt eine kurze Annäherung an den Forschungsgegenstand im Sinne einer theoretischen Fundierung dieser Studie, wobei davon ausgegangen wird, dass eine grundlegende Differenz in der *individuellen* Beratungsleistung, die traditionell von den Agenturen erbracht wird, und der *organisationalen, betrieblichen* Beratungsleistung, die als neues Aufgabenfeld hinzugetreten ist, besteht. Es werden hier die Konzeption des *New Public Managements* und die Organisationstheorie in systemtheoretischer Perspektive fokussiert. Beide Ansätze liefern Ansatzpunkte für die Analyse und Interpretation der Befunde und werden in der Ergebnisdarstellung wieder aufgegriffen.

2.1 IAB-Typisierung: das Benchmarkinginstrument der Agentur für Arbeit

Mit dem Ziel, verbesserte Steuerungsmöglichkeiten im Kontext der Arbeit der Agenturen zu generieren, wurden erstmals im Jahr 2003 die einzelnen Agenturen in der Bundesrepublik auf Basis verschiedener Indikatoren in 12 Vergleichstypen klassifiziert.⁴ Aufgrund unterschiedlicher regionalspezifischer Faktoren, wie z.B. der Arbeitskräftenachfrage, Stadt- und Landlage, saisonal bedingte Beschäftigung sowie allgemeiner Infra- und Arbeitsmarktstrukturen beauftragte die Bundesagentur 2002 eine Projektgruppe damit, ein Konzept der Vergleichbarkeit der Strukturmerkmale der Agenturen zu erstellen. Die Einordnung der Agenturen in die Vergleichstypen soll – im Sinne eines Benchmarking und Controlling – einerseits *Vergleichbarkeit* mit Blick auf die Leistung der einzelnen Agenturen herstellen und andererseits soll eine Basis dafür geschaffen werden, zu regionalen Arbeitsmarktproblemen entsprechende *Lösungsstrategien* zu entwickeln. Im Februar 2003 erfolgte die erste Veröffentlichung dieser Typisierung, welche 12 Vergleichstypen und 5 darauf aufbauende Strategietypen umfasst (vgl. Blienen/Hirschenauer 2005a, S. 1f.). Diese ergeben sich durch eine Aggregation der Vergleichstypen⁵. Basierend auf dieser Einteilung der Agenturbezirke erfolgte entsprechend verschiedener Themen und Aufgaben eine Maßnahmen- und Handlungsstrategieentwicklung durch die Bundesagentur, die sich z.B. auf den Einsatz von Vermittlungsgutscheinen und die Bildung von Personal-Service-Agenturen bezog. Auf diese konkreten Handlungsstrategien, Konzepte und Maßnahmen, die für die einzelnen Agenturtypen entwickelt werden sollten, wird in den Veröffentlichungen der Bundesagentur zwar mehrfach verwiesen, diese wurden aber, falls tatsächlich vorhanden, bisher nicht veröffentlicht.

Es wird in diesem Zusammenhang vom IAB selbst darauf hingewiesen, dass weiterhin regionale Unterschiede zwischen den einzelnen Agenturen innerhalb eines Vergleichstyps bestehen (vgl. Blien/Hirschenauer 2005a, S. 2ff.):

„Zu beachten ist insbesondere, dass auch zwischen den Agenturen, die zu einem Typ gehören, ein gewisses Maß an Heterogenität besteht, und dass deshalb nur

4 Die Typisierung 2003 basiert auf einer hierarchisch aufgebauten Clusteranalyse nach dem Ward-Verfahren. Die Gewichtung der Vergleichsvariablen erfolgte durch eine vorgeschaltete Regressionsanalyse. Diese Typisierung wurde im Jahr 2005 durch die Anwendung des Clusterverfahrens K-Mean aktualisiert und weist eine ähnliche Gruppierung von Agenturbezirken auf, so dass auch hier Strukturierung und Leistungsvergleiche möglich sind. Auch 2008 erfolgte eine Aktualisierung der Typisierung durch ein 2-Schritte-Verfahren: Zu Beginn wurden regionale Kontextbedingungen durch Regressionsanalysen identifiziert und im folgenden Schritt durch eine Clusteranalyse klassifiziert. Dabei wurden folgende Variablen berücksichtigt: Arbeitslosenquote, Saisonspanne, Bevölkerungsdichte, Tertiärisierungsgrad und Arbeitsplatzbesatz (Relation sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Arbeitsort zur erwerbsfähigen Bevölkerung) sowie der Einfluss der umgebenden Region. Über die anschließende Clusteranalyse wurden 13 Raumtypen gebildet. Auch bei der Veröffentlichung der Typisierung von 2008 wird auf die 5 Strategietypen verwiesen (vgl. Dauth/Hirschenauer/Rüb 2008, S. 1ff.).

5 Folgende Vergleichstypen wurden durch das IAB festgelegt: Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit, großstädtisch geprägte Bezirke vorwiegend in Westdeutschland mit hoher Arbeitslosigkeit, mittelstädtische und ländliche Gebiete in Westdeutschland mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit, Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik, Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik (vgl. Czommer/Schweer 2005, S. 120).

von einer eingeschränkten Vergleichbarkeit ausgegangen werden kann.“ (Blien/Hirschenauer 2005a, S. 2).

Diese regionalen Unterschiede innerhalb eines Vergleichstyps sind z.B. durch Berufspendlerbewegungen geprägt. Durch diese spielen benachbarte Agenturen evtl. eine große Rolle für eine effiziente und effektive Strategieentwicklung (vgl. Blien/Hirschenauer 2005a, S. 2f.). 2008 wurde die Typisierung überprüft und durch eine neue Einteilung mit 13 Vergleichstypen aktualisiert.

Die IAB-Typisierung wurde deshalb berücksichtigt, weil sie laut Blien und Hirschenauer (2005a) seit ihrer Einführung erhebliche praktische Bedeutung gewann und eine Vielzahl von Faktoren systematisch in einer Clusteranalyse verrechnet wurden (vgl. Blien/Hirschenauer 2005a, S. 1f.). Darüber hinaus bieten die dazu durchgeführten Erhebungen die umfangreichsten Daten über die unterschiedlichen Bedingungen, unter denen die Agenturen in den jeweiligen Regionen arbeiten.

Obwohl – wie im Verlauf dieser Untersuchung gezeigt wird – diese IAB-Typisierung faktisch weder in der Arbeit der Agenturen noch für ihre strategische Ausrichtung eine Relevanz hat, dient sie hier als Basis für die Auswahl der Agenturen, da somit eine Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Agenturtypen unterstellt werden kann. Darüber hinaus ist es das Ziel der Fallauswahl, bestimmte Handlungsstrategien für die verschiedenen Vergleichstypen zu generieren. Die Auswirkungen der IAB-Typisierung auf die Strategien der betrieblichen Qualifizierungsberatung durch die Agenturen bilden insofern auch eine Auswertungskategorie in dieser Untersuchung.

2.2 Qualifizierungsberatung/Bildungsberatung

Zu den Themen „Qualifizierungsberatung“ oder „Bildungsberatung“ wurden fast ausschließlich Studien durchgeführt, die sich mit der Beratung *einzelner* Personen befassen (vgl. zusammenfassend Arnold/Gieseke/Zeuner 2009a und 2009b). Andere Untersuchungen kommen allerdings zu dem Schluss, dass auch ein erhöhter Bedarf der *betrieblichen* Qualifizierungsberatung vor dem Hintergrund der Krise besteht. Freiling und Löffelmann (2009) erklären den erhöhten Beratungsbedarf damit, dass veränderte Rahmenbedingungen Umstrukturierungen erfordern, die nur mit Hilfe neuer Kompetenzen und Qualifikationen der Beschäftigten zu bewältigen sind:

„Veränderte Unternehmensstrategien und Märkte einschließlich der intendierten Umstrukturierungsmaßnahmen erfordern veränderte oder neue Kompetenzen und Qualifikationen der Beschäftigten“ (Freiling/Löffelmann 2009, S. 14).

Dieser Bedarf kann positiv als „Türöffner“ gedeutet werden, er kann also dafür sorgen, dass Berater und Beraterinnen einen besseren Zugang zu Betrieben bekommen. Vor allem die Aufklärung über Förderprogramme von Weiterbildung in der Kurzarbeit

(WeGebAU⁶ und ESF⁷) spielte dabei eine wichtige Rolle (vgl. ebenda). Da die Anträge für Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit nicht von den Beschäftigten selbst, sondern nur von den Betrieben gestellt werden können, müssen letztere in Hinblick auf WeGebAU und ESF beratend unterstützt werden. Welche Konsequenzen die neue Rolle der *betrieblichen* Beratung zur Antragstellung der Fördergelder und zur Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen für die Agenturen hat, wird in der Studie von Freiling und Löffelmann (2009) allerdings nicht thematisiert. Insofern setzt hier unser Forschungsvorhaben an.

2.3 Beratung durch die Arbeitsagentur

Es gibt zahlreiche Untersuchungen zu Agenturen in ihrer *individuellen* Beraterfunktion gegenüber Arbeitssuchenden (exempl. Hilscher/Ochs 2009), allerdings liegen keine Studien vor, die die *organisationale* Beratung von Betrieben thematisieren. Die Rolle und die Funktion der Beraterinnen und Berater von Arbeitssuchenden sind Gegenstand einzelner Untersuchungen. Dabei werden die Anforderungen an die Tätigkeit der Berufsberater und -beraterinnen vielfach als ausgesprochen anspruchsvoll beschrieben:

„Deren Praxis zeigte (je nach Standort wohl unterschiedlich) zum Teil hochgradig professionelle Züge, sowohl was den Ausbildungsstand der Berufsberater, den Grad ihrer Selbstorganisation und der berufsethisch-pädagogischen Fundierung aber auch was die Form der Organisation und die Institutionalisierung der konkreten Unterstützungsleistungen betraf“ (Pörtner 2009, S. 197).

Berater und Beraterinnen sind komplexen Anforderungen ausgesetzt, verbunden mit der Notwendigkeit, sich in den spezifischen diversen Berufsfeldern auszukennen. Im Bereich der *individuellen* Beratung von Arbeitssuchenden hat die Bundesagentur daher den Versuch unternommen, die Bearbeitung der Fälle durch eine Standardisierung der Abläufe zu optimieren.

Forschungen belegen, dass die *individuelle* Beratungsleistung der Arbeitssuchenden gerade wegen dieses hohen Standardisierungsgrades in die Kritik geraten ist. Eine Untersuchung zu den „Hartz-Reformen“, auf denen diese Kritik basiert, stammt von Hilscher

6 Bei WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen) handelt es sich um eine Fördermöglichkeit von Qualifizierungsmaßnahmen, welche bereits vor Beginn der Krise existierte. Dieses Instrument wurde entwickelt um der Benachteiligung von Geringqualifizierten und älteren Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen in Hinblick auf Qualifizierungsmöglichkeiten entgegenzuwirken und ist auch geeignet, um Qualifizierungsmaßnahmen während der Kurzarbeit zu finanzieren. WeGebAU wurde vor der Krise kaum genutzt. Erst mit Beginn der Krise und einer Veränderung der Bedingungen für die Nutzung von WeGebAU im Rahmen des sog. „Konjunkturpaket II“ wuchs das Interesse der Betriebe an dieser Möglichkeit der Förderung. (vgl. http://www.arbeitsagentur.de/nn_27584/zentraler-Content/A05-Beruf-Qualifizierung/A053-Rehabilitanden/Allgemein/Arbeitgeberinformationen-Foerderung-der-.html [Stand: 29.07.2010])

7 ESF bezeichnet Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds. Hiermit können Teilfinanzierungen von Qualifizierungsmaßnahmen vorgenommen werden. (vgl. http://www.esf.de/portal/generator/944/esf__grundlagen.html [Stand: 29.07.2010]). Bei WeGebAU und ESF handelt es sich um die praktisch bedeutsamsten externen Finanzierungsmöglichkeiten für Betriebe in der Krise.

und Ochs (2009), in der sie die „Kundenorientierung“ als Leitbild der Beratung empirisch untersuchten und hinterfragen (vgl. Kap. 2.4). Als Aufgaben der Agenturen werden hier folgende Punkte genannt:

- *„Sie ist als Unterstützungsleistungen bereitstellende Organisation eine Institution der sozialen Risikoabsicherung;*
- *Sie ist zugleich Institution zur Herstellung von Markttransparenz und Marktausgleich durch Vermittlung;*
- *Sie hat als Institution der Arbeitsförderung die Aufgabe, die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu fördern, unterwertiger Beschäftigung entgegenzuwirken und zur Verbesserung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beizutragen“ (Hilscher/Ochs 2009, S. 11f.).*

Eine der wenigen Veröffentlichungen, die sich explizit mit der Rolle von betrieblichen Beraterinnen und Beratern in den Agenturen beschäftigt, stammt vom IAB und reflektiert den Modellversuch des Programms „FAIR“. Hierbei war es das Ziel, zu ermitteln, ob und inwiefern ein besserer Betreuungsschlüssel der Unternehmen zu einer höheren Vermittlungsrate vor allem bei Langzeitarbeitslosen führt. Der positive Einfluss der Beratungs- bzw. Betreuungsleistung wurde mit Einschränkungen bestätigt (vgl. Kruppe 2008). Diese experimentelle Studie, die kurz vor den sogenannten „Hartz-Reformen“ durchgeführt wurde, differenziert jedoch nicht zwischen der individuellen Beratung von Arbeitssuchenden und der betrieblichen Beratung. Die Kompetenzen, die die Vermittler und Vermittlerinnen benötigen, sind der Studie zufolge Sozialkompetenz, Teamkompetenz, Kommunikations- und Leistungsmotivation, Lebenserfahrung, berufliche Vorerfahrung, Flexibilität, Erfolgswille, Frustrationstoleranz und Erfahrung im Umgang mit Menschen (vgl. ebd. S. 17). Es ist davon auszugehen, dass diese Anforderungen, die nur für die individuelle Beratungsleistung erhoben wurden, auch für betriebliche Qualifizierungsberatung erforderlich sind.

2.4 New Public Management in den Arbeitsagenturen

Die Bundesagentur führte 2002, ausgehend von verschiedenen politischen Reformen, Elemente des New Public Managements in die Organisation der Agenturen ein.

New Public Management ist ein Konzept zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. Um Adaptionsprozesse an die Herausforderungen im öffentlichen Sektor möglich zu machen, wurden Prozesse „entbürokratisiert“, Entscheidungsbefugnisse dezentralisiert und die Formalisierung durch Erfolgsorientierung ersetzt:

„Ein wirkungsvolles öffentliches Management bedeutet die vollständige Verantwortungsübernahme für den Erfolg oder Misserfolg staatlicher Verwaltungsleistung“ (Thom/Ritz 2008, S. 9).

Die Verschiebung hin zur ergebnisorientierten Leistung ist ein zentrales Element des New Public Managements. Ausgangspunkt des Verwaltungshandelns soll die erbrachte Leistung, also das Produkt oder dessen erreichte Wirkung (vgl. Schedler/Proeller 2006, S. 71f.), sein.

Erreicht werden soll diese im Zuge einer konsequenten *Qualitätsorientierung*. Qualität wird dabei verstanden als das „Erfüllen von Erwartungen und Erfordernisse[n]“ (Schedler/Proeller 2006, S. 77). In der traditionellen Perspektive von Verwaltung wird Qualität mit Rechts- und Ordnungsmäßigkeit gleichgesetzt. Durch das Hinzutreten einer *Kundenorientierung* ist diese Betrachtung nicht mehr ausreichend. So ist nicht nur von zentraler Bedeutung, wie eine Leistung erbracht wird, sondern auch welchen Nutzen der Kunde daraus ziehen kann⁸ (vgl. ebenda).

So werden die Arbeitssuchenden im Sinne des New Public Managements als „Kunden“ bezeichnet. Die Kundenorientierung wird unter anderem deutlich durch die Implementierung eines „Kundenzentrums“ (KuZ), durch welches die Wartezeiten für den einzelnen verkürzt werden sollen. In jeder Agentur wurde, ebenfalls zu diesem Zweck, ein Empfang eingerichtet. So können Kunden z.B. eine Krankmeldung dort abgeben und müssen nicht mehr zu ihrem jeweiligen Berater weitergeleitet werden (vgl. Ludwig-Mayerhofer o.J., S. 3; Gehrmann 2005, S. 1ff.):

„Im KuZ gibt es zunächst eine ‚Empfangszone‘, in der möglichst schnell das Anliegen der ‚Kunden‘ geklärt werden soll. Handelt es sich nur um eine Kleinigkeit, so kann diese in der ‚Eingangszone‘ erledigt werden. Ansonsten bekommt der ‚Kunde‘ einen Termin beim Arbeitsvermittler“ (Ludwig-Mayerhofer, o.J., S. 3).

Durch eine enge zeitliche Terminierung will die Bundesagentur die Beratungsqualität und Vermittlungsquote verbessern. Auch dies entspricht den strategischen Zielen des New Public Managements (vgl. FAZ 2006, S. 43; Gehrmann, 2005, S. 1 ff.).

Die Orientierung am New Public Management ist auch der Hintergrund für die bereits erwähnte Studie von Hilscher und Ochs (2009) „Arbeitslose als Kunden?“, welche den Umgang der Agenturen mit „Arbeitnehmerkunden“ kritisiert: Vermittlungsgespräche mit Arbeitssuchenden folgen demnach oft einem standardisierten Schema, wobei kaum Raum für individuelle Bedürfnisse und Probleme bleibt (s.o.). Die strategischen Ziele des New Public Management wie Kundenorientierung, Leistungs- und Wirkungsorientierung könnten durch standardisierte Profilabfragen und Kategorisierung der Arbeitssuchenden nicht erfüllt werden. Nicht zuletzt bleibe den Beraterinnen und Beratern zu wenig Handlungs- und Verantwortungsspielraum, um zu einem effizienten Ergebnis zu gelangen (vgl. Mezger 2009, S.1ff.).

Zusammenfassend bedeutet dies, dass zwar auf einer *administrativen* Ebene die Kundenorientierung in den Strukturen der Agenturen implementiert ist, jedoch nicht in der

⁸ Daher wurden Elemente des Total Quality Managements in den öffentlichen Sektor übertragen.

operativen Ausgestaltung der Beratung der Arbeitssuchenden. In der vorliegenden Studie wird daher untersucht, ob diese Kritik auch in Hinblick auf die Beratung von Betrieben durch die Agenturen berechtigt ist. Dabei werden die Kriterien des New Public Management im Hinblick auf ihre Relevanz in der betrieblichen Qualifizierungsberatung thematisiert und hinterfragt.

2.5 Systemtheoretische Organisationstheorie

Nachdem das New Public Management eine eher *wirtschaftswissenschaftliche* Perspektive auf die Problematik eröffnet hat, wird nun aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ein Blick auf Agenturen und die Rolle von Beraterinnen und Beratern vollzogen. Die spezifischen Anforderungen, die an Berater von *Betrieben als Organisationen* im Unterschied zu den Beraterinnen und Beratern von Arbeitssuchenden gestellt werden, und die dadurch notwendige konzeptionelle Unterscheidung zwischen diesen beiden Beratungsformen werden durch diese theoretische Perspektive nachvollziehbar. Vor diesem Hintergrund sind mit Bezug auf den Arbeitgeberservice in den Agenturen für Arbeit folgende Fragen zu stellen:

- Wie und mit welchem Ergebnis versuchen Berater und Beraterinnen Organisationen zu verändern bzw. dafür zu sorgen, dass sie sich selbst verändern?
- Welche Konsequenzen hat die Wirtschafts- und Finanzkrise für die Beratungspraxis bei der Beratung von Betrieben?
- Welche Funktion nimmt die Beraterin/ der Berater gegenüber dem System Arbeitsagentur und gegenüber den Betrieben als Systemen ein?
- Welche Bedingungen müssen für die Berater erfüllt sein, damit sie ihre Aufgaben angemessen bewältigen können?

Systeme können sich aus systemtheoretischer Perspektive nur selbst verändern. Sie können nicht von außen verändert werden. Das führt zu der Frage, was Beraterinnen und Berater in einer Organisation grundsätzlich bewirken können, wenn sie im Ergebnis ihres Handelns darauf angewiesen sind, dass die Unternehmen *selbst* aktiv werden und Prozesse der Veränderung vollziehen. Wie kann also angeregt werden, dass das System sich verändert? Im Kontext dieser Untersuchung steht dabei die Frage im Mittelpunkt, wie die Betriebe durch die Agenturen so beraten werden können, dass diese *selbst* Konzepte entwickeln, die im Sinne der Kriterien der Maßnahmen förderfähig sind. Darüber hinaus müssen die Betriebe angeregt und befähigt werden, die nunmehr öffentlich geförderten Qualifizierungsmaßnahmen auch durchzuführen bzw. die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass eine effektive und nachhaltige Qualifizierung der Beschäftigten in Kurzarbeit stattfinden kann.

Gröning (2009) sieht die Aufgabe von Beratern und Beraterinnen von Organisationen als Systemen darin, deren Problemlösungsfähigkeit zu verbessern:

„Auffallend ist, dass vor allem in der Weiterentwicklung und Steuerung von komplexen sozialen Systemen, seien es Fürsorgesysteme, das Gesundheitssystem, das Wissenschaftssystem, die Wirtschaft oder auch einzelne Organisationen Beratung eine zunehmend bedeutendere Funktion erhält. Viele soziale Reformen, z.B. im Gesundheitswesen haben die Beratung aufgewertet, um besondere systemische Probleme zu lösen. Beratung in dieser Systemperspektive bedeutet vielfach eine Reflexionsschleife und eine „Entschleunigung“ zu institutionalisieren, um Handlungsmöglichkeiten zu vergrößern und zu verbessern“ (vgl. Gröning 2009, S. 225).

Das Ziel der immer wichtiger werdenden Beratung von Betrieben in Hinblick auf Qualifizierungsmöglichkeiten in der Krise wäre also demnach Handlungsmöglichkeiten oder auch Entscheidungsmöglichkeiten in einer dynamischen Organisation zu schaffen. Nachdem das Ziel bestimmt ist bleibt aber unklar, *wie* Beraterinnen und Berater dies bewirken können bzw. welche Kompetenzen sie dazu benötigen.

Wenn Betriebe als Organisationen betrachtet werden, dann stellt sich die Frage, welche Eigenschaften und Merkmale der Organisation im Beratungsprozess berücksichtigt werden müssen. Weick (1995) empfiehlt den Begriff „Organisation“ nicht zu verwenden, da er der Dynamik sich beständig verändernder Systeme nicht gerecht wird. Er schlägt daher vor, vom „Prozess des Organisierens“ zu sprechen (vgl. Weick 1995). Dieses Prozesshafte drückt sich auch in Baeckers Beschreibung der „Selbstorganisation“ oder „Selbst Organisation“ aus:

„Der Begriff der Selbstorganisation behauptet nicht, dass durch Selbstorganisation etwas lebt und ein Ganzes wird, sondern er behauptet, dass sich etwas unterscheidet, spaltet, differenziert, eine Trennung herstellt und damit eventuell, aber nicht automatisch, überlebensfähig wird“ (Baecker 2003, S. 110).

Diese Dynamik wird auch durch den Begriff der „Autopoiesis“ zum Ausdruck gebracht. Wie kann ein Berater mit den Bedingungen eines Unternehmens als geschlossenes, autopoietisches System umgehen? Wenn ein System geschlossen ist und sich beständig selbst verändert, was kann dann eine Beratung überhaupt bewirken? Baecker sieht die Lösung darin, dass der Berater „sich selbst ins Spiel“ bringt. Das bedeutet, dass er selbst eine Rolle und Funktion innerhalb dieses Systems haben muss, also Teil der Organisation wird. Dabei muss er unter Berücksichtigung der vorhandenen Strukturen Irritationen hervorrufen, auf die durch die Organisation reagiert wird. Das impliziert, dass es keine organisationsübergreifende positiv zu bewertende Empfehlungen geben kann, da diese immer von den strukturellen Bedingungen der Organisation abhängen. Beratung kann dementsprechend nicht standardisiert werden, da sie immer auf die jeweilige Situation und das jeweilige System (bzw. den Betrieb) angepasst werden muss. Die Interventionen des Beraters bewirken, dass die Organisation diese „Ratschläge“ bewertet und sich damit zugleich selbst bewertet, sich also beobachtet und dadurch verändert. Dabei bewirkt der Berater dadurch, dass er Strukturen thematisiert, dass diese als prinzipiell veränderbar wahrgenommen werden (vgl. ebd., S. 111ff.).

Das, was Baecker (2003) beschreibt, kann alltagssprachlich als eine Überwindung der „Betriebsblindheit“ übersetzt werden, die durch Berater in bestimmten Punkten – zumindest in Teilen – erzielt werden kann. Die Organisation, also hier das zu beratende Unternehmen, kann durch Beratung Optionen wahrnehmen, die sie vorher nicht wahrgenommen hat und die daher nicht als Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung standen. In diesem Fall sind das zum einen Fördermöglichkeiten für Qualifizierungsmaßnahmen und zum anderen Hinweise zur Planung und Durchführung der Maßnahmen.

Der Berater (hier, der Betriebsberater in der Agentur für Arbeit) kann allerdings nicht in die Organisation „hinein“, er ist also niemals ganz Teil der Organisation. Insofern also spricht er Strukturen an, die er nicht unbedingt wahrnehmen kann und von denen er deshalb nicht wissen kann, ob sie in der Organisation vorhanden sind bzw. in dieser Art und Weise vorkommen (vgl. Baecker 2003, S. 113). Er kann also lediglich durch das Einnehmen einer bestimmten „Rolle und Funktion“ dazu beitragen, dass sich die Organisation verändert. Allerdings liegt es nicht in seiner Hand, *inwiefern* sich die Organisation verändert. Und es ist auch nicht seine Aufgabe derartige Entscheidungen zu treffen. Dies obliegt den Entscheidungsträger und Aushandlungsprozessen in der Organisation. Hier deuten sich auch schon die Grenzen einer Organisationsberatung an, die im Verlauf der weiteren Untersuchung thematisiert werden sollen.

2.6 Forschungsleitende Annahmen

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass sich für die Agenturen für Arbeit mit dem Hinzutreten der betrieblichen Qualifizierungsberatung (neben der individuellen Arbeitnehmerberatung) einige Herausforderungen verbinden. Die Frage danach, wie sie diesen im Einzelnen begegnet sind, das ist Gegenstand dieser Studie.

Die einzelnen Berater benötigen für die Beratung von Betrieben als Organisationen vielfältige Kenntnisse und Fähigkeiten, wie z.B. Branchen- und Berufskunde, soziale Kompetenzen sowie die Fähigkeit das eigene Handeln zu reflektieren. Sie müssen in der Lage sein, mit komplexen und teils nicht zu überblickenden strukturellen und auch sozialen Bedingungen in den Unternehmen umzugehen. Es zeigte sich allerdings schon zu Beginn dieser Studie in den Vorgesprächen, dass die Agenturen zwar einerseits großen Wert auf spezifisches, *fachbezogenes Wissen* ihrer Berater legen, dass sie aber andererseits keine Vorkenntnisse im Bereich der Organisationsberatung verlangen und den Beraterinnen und Beratern auch keine Qualifizierung für dieses neue Tätigkeitsfeld anbieten.

Wie bereits erwähnt, steht die *individuelle* Beratung von Arbeitssuchenden durch die Agenturen in der Kritik, zu stark standardisiert zu sein. Insofern stellt sich hier die Frage, ob und inwiefern diese Kritik auch auf das neu ausdifferenzierte Geschäftsfeld der *betrieblichen* Qualifizierungsberatung zutrifft. Eine konsequente Orientierung am New Public Management und der daraus resultierenden Kundenorientierung erfordert hohe Verantwortlichkeiten der Beraterinnen und Berater und somit auch entsprechende

individuelle Handlungsspielräume für die Umsetzung der auf die Kunden (hier: Unternehmen) zugeschnittenen Lösungen. Nur, wenn Berater und Beraterinnen ausreichende Handlungsspielräume haben, sind sie in der Lage, fallangemessene, individuelle Lösungen für die Betriebe mit den jeweils unterschiedlichen Voraussetzungen und Problemlagen zu generieren.

Es wird im Vorfeld der Studie angenommen, dass die Agenturen jeweils organisationsbezogene Gestaltungsspielräume in der strukturellen Ausgestaltung und Umsetzung der betrieblichen Qualifizierungsberatung haben. Dadurch haben sie die Möglichkeit, verschiedene organisationsbezogene Praktiken des Umgangs mit den Auswirkungen der Krise zu entwickeln. Anzunehmen ist zudem, dass sich sowohl der Umfang als auch die thematischen Schwerpunkte der Betriebsberatung seit Beginn der Krise verändert haben und Agenturen auf verschiedene Art und Weise damit umgehen, die Komplexität der Anforderungen zu bewältigen. Dies ist auch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen regionalen Bedingungen anzunehmen.

Wie oben schon angedeutet, werden die Förder- und auch die Qualifizierungsmöglichkeiten nicht in dem erwarteten und erwünschten Umfang von den Betrieben genutzt. Diese Studie sucht insofern auch nach möglichen Gründen für die zurückhaltende Inanspruchnahme der Fördermöglichkeiten. Bezogen auf die Aufgabe der Agenturen in diesem Zusammenhang ist zu prüfen, ob die Zurückhaltung auf einen Mangel an angemessenen Beratungsangeboten zurückzuführen ist.

Wie ebenfalls hier bereits angeführt, bedarf es einer konzeptionellen Unterscheidung der *individuellen* und *organisationalen* Beratung durch die Agentur. Diese Studie untersucht insofern, ob die Agenturen diese Unterscheidung strukturell und konzeptionell treffen, und inwieweit sich diese Unterscheidung konkret in der Organisation und im Beratungsangebot der Agenturen niederschlägt.

Die Typisierung des IAB, die hier zur Fallauswahl zugrunde gelegt wurde, hatte zum Ziel, Vergleiche zwischen verschiedenen Agenturtypen zu ermöglichen. Von daher stellt sich hier die Frage, ob die Möglichkeit des Austausches mit anderen Agenturen des selben Clusters oder eher mit benachbarten Agenturen auch von praktischer Relevanz für die Arbeit der Agenturen und die der Beraterinnen und Berater ist. Aufgrund der beschriebenen konzeptionellen Voraussetzungen ist davon auszugehen, dass der inter-institutionelle Austausch einen eher hohen Stellenwert in der Arbeit der Agenturen hat.

Um festzustellen, ob sich die konzeptionelle Verankerung des New Public Managements in der Arbeit der Agenturen tatsächlich niederschlägt, werden u.a. die folgenden Fragen überprüft: Ergeben sich aus einer effizienten Arbeitsgestaltung durch die Agenturen Budgetkürzungen (inputorientiert oder ergebnisorientiert)? Werden die Ziele des New Public Managements (entlang der Kriterien Qualitätsorientierung, Leistungsorientierung, Wirkungsorientierung und Kundenorientierung) aktiv, strukturiert und organisiert verfolgt?

Diese Fragen wurden in erster Linie formuliert, um eine inhaltliche Eingrenzung der Studie zu ermöglichen, die insofern einen explorativen Charakter hat, als dass bisher über dieses Tätigkeitsfeld der Agenturen, also die Beratung von Betrieben, keine Studien vorliegen.

Zusammenfassend lassen sich also folgende Annahmen formulieren, die im Rahmen der Studie überprüft werden:

- Berater und Beraterinnen müssen aufgrund ihrer Erfahrungen und ihres fundierten Wissens kreativ mit den unterschiedlichen Beratungssituationen und -anforderungen umgehen können. Branchen- und Berufskennntnis haben allerdings für die Agenturen einen weitaus höheren Stellenwert als Kenntnisse und Fähigkeiten, die für die Bertätigkeit spezifisch notwendig sind.
- Die Vorgaben (z.B. durch die Bundesagentur oder die Typisierung des IAB) schränken die Handlungsspielräume der Agenturen und die der Beraterinnen und Berater zu sehr ein, als dass diese der Komplexität von Beratungssituationen gerecht werden könnten.
- Mit dem gestiegenen Beratungsbedarf seitens der Betriebe und den verschobenen inhaltlichen Schwerpunkten in der Krise gehen Agenturen und auch einzelne Berater und Beraterinnen unterschiedlich um.
- Dass Qualifizierung im Allgemeinen, und insbesondere Qualifizierung in Verschränkung mit Kurzarbeit, bisher kaum genutzt wird, ist auf einen Mangel an guten Beratungsangeboten und zur Verfügung stehenden Informationen zurückzuführen.
- Die Beratung von einzelnen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen erfordert andere Strategien als die Beratung von Betrieben. Diese Unterscheidung schlägt sich konzeptionell in der Arbeit der Agenturen nieder.
- Der Austausch mit anderen Agenturen oder anderen Institutionen stellt einen wichtigen Bestandteil der Arbeit der Agenturen dar.
- Das New Public Management wurde zwar begrifflich verankert, schlägt sich allerdings nicht in der Beratungspraxis der Agenturen nieder.

3 Untersuchungsdesign – Auswahl der Fälle und methodisches Vorgehen

Die vorliegende Studie basiert auf qualitativen Experteninterviews, die in insgesamt vier Agenturen für Arbeit durchgeführt wurden. Es waren ursprünglich zwei Interviews pro Agentur geplant (operative BeraterIn und strategisches Management). Im Rahmen des Pretests wurden drei Gespräche geführt, weil zusätzlich ein weiterer Vertreter des operativen Managements befragt wurde. Die Anzahl der Interviews wurde letztlich von der Struktur der jeweiligen Agentur abhängig gemacht. Um geeignete Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen zu ermitteln, wurde im Vorfeld ein ausführliches telefonisches Gespräch mit einem Vertreter/ einer Vertreterin des Managements über das Forschungsanliegen und eine mögliche Auswahl der Gesprächspartner und Gesprächspartnerinnen geführt. Dabei wurde gemeinsam beurteilt, mit wem Interviewtermine vereinbart werden sollten. In den drei weiteren Agenturen wurden auf diese Weise jeweils zwei Experten/Expertinnen ermittelt. Insgesamt bilden also neun ca. einstündige Interviews die Basis der Untersuchung. Diese wurden aufgezeichnet, transkribiert und einer qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen.

Tabelle 1: Datenmaterial

	Agentur P	Agentur A	Agentur B	Agentur C
Befragte	Operative Beratung	Operative Beratung	Operative Beratung	Operative Beratung
	Operatives Management			
	Strategisches Management	Strategisches Management	Strategisches Management	Strategisches Management
Anzahl	3	2	2	2

Gemäß einer abduktiven Forschungslogik, also einer Kombination induktiver und deduktiver Vorgehensweisen, wurden Theorie und Praxis wechselseitig reflektiert. Dies ist mit der gewählten Auswertungstechnik (einer qualitativen Inhaltsanalyse) möglich, da in einem zirkulären Prozess Analyse Kriterien sowohl aufgrund der theoretischen Verankerung als auch aus dem Material selbst entwickelt wurden (vgl. Bude 2008; Meyer/Elsholz 2009; Reichertz 2000).

3.1 Auswahl der Fälle

Nach Sichtung der relevanten Literatur und des Forschungsstandes erfolgte die datengeleitete Auswahl von drei Agenturen und die Entwicklung der Erhebungsinstrumente (Interviewleitfäden für Experteninterviews, Hypothesenhandout und Beobachtungsleitfäden). Diese wurden vor dem Hintergrund des Pretests überarbeitet und weiterentwi-

ckelt. Den nächsten Schritt stellte die Erhebung in drei weiteren Agenturen mit je zwei Experten und Expertinnen dar.

Die Grundlage für die Auswahl der befragten Agenturen bildet die IAB-Typisierung der Agenturen, welche bereits oben beschrieben wurde. Die drei ausgewählten Agenturen sind gemäß dieser Analyse mit vergleichbaren, regionalspezifischen Problematiken konfrontiert, welche aus den jeweiligen Arbeitsmarktstrukturen resultieren. Dies führte zu der Annahme der Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Problemlösungsstrategien.

Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Agenturen sowie die Agentur als Institution müssen auf die oben Beschriebenen neuen Gegebenheiten in der Krise (Kurzarbeit und „Konjunkturpaket II“) reagieren bzw. Möglichkeiten entwickeln, mit neuen Herausforderungen umzugehen. Daher wurden Agenturen ausgewählt, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit den Auswirkungen der Krise konfrontiert wurden. Als Indikator für die Betroffenheit der Agentur von der Krise wurde die Anzahl der Beschäftigten in Kurzarbeit angelegt. Allerdings waren alle ausgewählten Agenturen zum Erhebungszeitpunkt (Herbst 2009) mit sehr hohen Kurzarbeiter-Zahlen konfrontiert. Es wurde die Annahme getroffen, dass in denjenigen Regionen, in denen hohe Kurzarbeitsanmeldungen in den Agenturen vorliegen, auch der *betriebsbezogene* Beratungsbedarf verhältnismäßig hoch ist. So entstanden drei Gruppen von Regionen. Diese unterscheiden sich durch den Zeitpunkt, seitdem sie mit einer hohen Anzahl von Betrieben mit Kurzarbeit konfrontiert sind: Dezember 2008, Februar 2009 oder Juni 2009. Aus jeder dieser Regionen wurde eine Agentur ausgewählt. Alle Agenturen wurden als „städtisch geprägt“ und mit „günstiger Arbeitsmarktlage“ kategorisiert. Der Grund für die Fokussierung auf solche Agenturen liegt in der Annahme, dass dort mehr Industrie angesiedelt ist, und daher die wirtschaftliche Konjunkturlage verstärkt zu der Nutzung von Kurzarbeit führt, was wiederum den Beratungsbedarf erhöht. Darüber hinaus wurde darauf geachtet, dass die Agenturen in verschiedenen Bundesländern liegen.

Die Auswahl der Interviewpartner und Interviewpartnerinnen erfolgte, wie bereits erläutert, aufgrund der Empfehlung der jeweiligen Ansprechpartner vor Ort, nachdem das Forschungsvorhaben und die Zielsetzung erläutert wurden. Dabei wurde betont, in welchen Rollen die Berater befragt werden, und dass ein großer Erfahrungsschatz in der Betriebsberatung hilfreich ist. Darüber hinaus war ein wichtiges Kriterium, dass der Berater bzw. die Beraterin sich in der Krise intensiv mit dem Thema Qualifizierung auseinandergesetzt hat. Im Vordergrund stand, dass die befragten Leiter und Leiterinnen das strategische Management repräsentieren, während der Berater oder die Beraterin als Experte oder Expertin für die operative Beratungspraxis gelten kann.

Der *Feldzugang* erwies sich anfangs als äußerst problematisch: Die Agenturen konnten nicht direkt kontaktiert werden, da agenturspezifische Kontaktdaten öffentlich nicht zugänglich sind. Erst der Weg über die Bundesagentur für Arbeit führte dazu, dass das Anliegen an die passenden Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen in den Agenturen weitergeleitet wurde. Nachdem auf diese Weise der Kontakt hergestellt war, zeigten sich die Vertreter und Vertreterinnen der Agenturen sehr offen und interessiert an der Studie.

3.2 Erhebungs- und Auswertungsmethoden

Bei der vorliegenden Studie handelt es sich um eine vergleichende Fallanalyse, die darstellen möchte, wie sich Agenturen für Arbeit auf krisenbedingt veränderte Anforderungen hinsichtlich der *betrieblichen* Qualifizierungsberatung eingestellt haben und wie insbesondere die Rolle des Beraters bzw. der Beraterin in diesem Zusammenhang ausgestaltet wird.

Vor Ort wurden leitfadengestützte Experteninterviews durchgeführt, welche aufgezeichnet und anschließend wörtlich transkribiert wurden. Darüber hinaus wurde den Gesprächspartnern abschließend ein Handout mit den oben angeführten Annahmen vorgelegt, welche diese auf einer Skala quantitativ bewerten sollten. Darüber hinaus hatten sie die Möglichkeit, ihre Bewertungen schriftlich oder mündlich zu erläutern. Einige Agenturen stellten zusätzlich Dokumente zur Verfügung, die in erster Linie aus Informationsmaterial und aus Falldokumentationen bestanden. Auch diese Dokumente wurden analysiert und die Ergebnisse flossen in die Auswertung mit ein.

Die Erhebungsinstrumente mussten nach der Durchführung des Pretests nicht grundlegend verändert werden, weshalb der Pretest in die Auswertung mit einbezogen werden konnte. Die Auswertung sämtlicher erhobener Daten erfolgt durch das Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Gläser/ Laudel 2009; Mayring/ Gläser-Zikuda 2005, Mayring 2008). Grundsätzlich ist zu beachten, dass sämtliche Analyseschritte Interpretationen darstellen. Mayring (2008) unterscheidet drei Grundformen des Interpretierens (vgl. Mayring 2008, S. 58ff.), die alle in den Analyseschritten enthalten sind: Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung. Aus diesem Grund wurden die Interviews komplett transkribiert und für jeden Schritt Regeln formuliert.

Die Besonderheit an der qualitativen Inhaltsanalyse besteht in der Extraktion der für die Forschungsfrage relevanten Textabschnitte, welche dann (mit Verweis auf den jeweiligen Ursprung der Information) getrennt vom übrigen Datenmaterial weiterverarbeitet werden (vgl. Gläser/Laudel 2009, S. 512). Eine systematische, theoriegeleitete Vorgehensweise gewährleistet dabei die Qualität der qualitativen Inhaltsanalyse:

„Eben darin besteht die Stärke der qualitativen Inhaltsanalyse gegenüber anderen Interpretationsverfahren, daß die Analyse in einzelne Interpretationsschritte zerlegt wird, die vorher festgelegt werden. Dadurch wird sie für andere nachvollziehbar und intersubjektiv überprüfbar, dadurch wird sie übertragbar auf andere Gegenstände, für andere benutzbar, wird sie zur wissenschaftlichen Methode“ (Mayring 2008, S. 53).

Hier werden mit Gläser und Laudel (2009) dafür die folgenden fünf Arbeitsschritte unterschieden:

1. *Theoretische Vorüberlegungen:* Bereits die Erstellung der Interviewleitfäden erfolgte auf der Basis des New Public Managements und systemtheoretischer Organisations-
theorie.

2. *Vorbereitung der Extraktion:* Vor diesem Hintergrund wurden Hypothesen formuliert, aus denen die Analysekategorien und Indikatoren für die Bearbeitung des Datenmaterials abgeleitet wurden. Diese Analysekategorien und Indikatoren wurden zunächst probeweise auf das Material angewendet. Danach erfolgte ein Abgleich mit dem Material und Kategorien, die sich aufgrund der Daten generieren ließen. Das hypothesengeleitete Analyseraster wurde also anhand des Datenmaterials ergänzt und ausdifferenziert. Dieser Prozess der Anpassung erfolgte gemäß des Prinzips der Offenheit des Kategoriensystems (vgl. Gläser/Laudel 2006, S. 199) über den gesamten Zeitraum der Analyse hinweg und spiegelt den Grundsatz der abduktiven Forschungslogik wieder.
3. *Extraktion:* Während des ersten Materialdurchlaufs wurden Extraktionsregeln formuliert, um auch in diesem Punkt die Prinzipien der Systematik und Regelgeleitetheit für den weiteren Extraktionsprozess einzuhalten.
4. *Aufbereitung der Daten:* Die Aufbereitung des Materials dient der Zusammenfassung von Daten, die über den Text verstreut sind. Bedeutungsgleiche Passagen werden gelöscht und offensichtliche Fehler (zum Beispiel Widersprüche, die durch Missverständnisse entstehen) werden beseitigt (vgl. Gläser/Laudel 2006, S. 220). Im Schritt der Aufbereitung ist die Darstellung der durch Extraktion isolierten Daten mit eingeschlossen. Um die Anschaulichkeit und gute Lesbarkeit des Berichtes zu gewährleisten, werden die Fälle zuvor knapp skizziert. Fallspezifische Besonderheiten liegen hierbei im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit (vgl. Lamnek 2005, S. 318 f.). Danach folgt eine deskriptive Gegenüberstellung der Fälle gemäß der Logik der vor dem Hintergrund der Forschungsfrage relevanten Themenschwerpunkte.
5. *Auswertung:* Schließlich wurden die Daten und die aus der vergleichenden Perspektive gewonnenen Erkenntnisse vor dem zugrundeliegenden theoretischen Hintergrund reflektiert. Somit erfolgt eine Anbindung an die Annahmen und Hypothesen, welche dem Forschungsdesign zugrunde liegen. Dies ermöglicht eine kritische Beleuchtung sowohl der theoretischen Überlegungen als auch der Entscheidungspraxen in den Fallbetrieben.

3.3 Gütekriterien in der qualitativen Sozialforschung

Um zu belastbaren Informationen zu gelangen, bedarf es der Einhaltung von Gütekriterien, wie sie für die qualitative Sozialforschung formuliert wurden (vgl. Mayring 2002, S. 144ff.). Das Kriterium der *Verfahrensdokumentation* erfüllt die Studie durch die Offenlegung der einzelnen Arbeitsschritte sowie der Schwierigkeiten, die sich im Laufe des Forschungsprozesses ergaben. Die *argumentative Interpretationsabsicherung* erfolgt über die Offenlegung der theoretischen Implikationen sowie der Begründung für Vorgehen und Schlussfolgerungen. *Regelgeleitetheit* drückt sich darin aus, dass eine systematische Vorgehensweise gewählt und die Verfahrensregeln der qualitativen Inhaltsanalyse eingehalten wurden. Die *Nähe zum Forschungsgegenstand* wurde weitest-

möglich dadurch erzeugt, dass das Forscherteam nach Möglichkeit viel Zeit vor Ort verbrachte, um an informellen Gesprächen teilnehmen zu können. Die *kommunikative Validierung* erfolgte durch die regelmäßigen Reflexionen des Vorgehens und der gesammelten Eindrücke aus der Erhebungsphase sowie durch die gemeinsame Besprechung von Interviews und Interviewpassagen innerhalb des Forscherteams. Bei Verständnisschwierigkeiten im Zuge der Auswertung der Interviews wurde Rücksprache mit den Ansprechpartnern und Ansprechpartnerinnen in den Agenturen gehalten. Das Kriterium der *Triangulation* wurde durch die Analyse von Interviews und Dokumenten erfüllt, welche durch die Agenturen zur Verfügung gestellt wurden⁹.

Ziel der Auswertung ist die systematische und angemessene Darstellung der Fälle vor dem Hintergrund der im Rahmen dieser Studie fokussierten Fragestellung, sowie eine Analyse und Interpretation der gewonnenen Ergebnisse vor dem zugrundeliegenden theoretischen Hintergrund. Zu diesem Zweck folgen kurze Fallbeschreibungen, die es dem Leser ermöglichen sich einen ersten Eindruck von der jeweiligen Agentur zu machen und die Eigenarten des Falls kennenzulernen. Im zweiten Schritt werden die Fälle unter verschiedenen Gesichtspunkten, vor dem Hintergrund der Forschungsfrage, des Forschungsstandes und der theoretischen Fundierung, vergleichend analysiert. Anschließend erfolgt eine Reflexion der gewonnenen Erkenntnisse vor theoretischem Hintergrund.

9 Die Agenturen stellten unter anderem Auszüge aus ihren Beratungsdokumentationen, Power-Point-Präsentationen und Informationsmaterialien zur Verfügung, mit deren Hilfe sie Betriebe beraten.

4 Das Feld: Kurzbeschreibung der Fälle

Im Anschluss an die Darstellung der Agentur, in der der Pretest durchgeführt wurde (Agentur P), findet eine kurze Auseinandersetzung mit den Kenntnissen statt, die durch den Pretest gewonnen wurden, bevor dann die anderen drei Agenturen skizziert werden (Agentur A, Agentur B und Agentur C).

4.1 Agentur P – Der Pretest

Die Agentur, in der der Pretest der Studie durchgeführt wurde, zählt nicht zu dem gleichen IAB-Typ, der für die Auswahl der Fallagenturen im Vorfeld der Untersuchung festgelegt wurde (vgl. Kap. 3.1). Zwar weist auch dieser Typ, dem die Agentur P zugeordnet ist, eine günstige Arbeitsmarktlage auf – damit ist ein wesentliches Kriterium erfüllt – doch er ist nicht primär *städtisch* geprägt. Die Zuordnung in der IAB-Typisierung wird von den Vertretern der Agentur selbst jedoch kritisch hinterfragt: ihrer Einschätzung nach ist der Zuständigkeitsbereich der Agentur sehr wohl *städtisch* geprägt. Insofern passt die Agentur gut in das Untersuchungsdesign.

Die Phase der intensiven Nutzung von Kurzarbeit begann bei dieser Agentur bereits im Dezember 2008. Für die Gespräche standen drei Gesprächspartner/Gesprächspartnerinnen zu Verfügung: Die Vorsitzende der Geschäftsführung, der Leiter des Arbeitgeberservice und eine Betriebsberaterin. Alle Befragten wirken reflektiert bezüglich ihrer Tätigkeit und Aufgabenbewältigung.

Die Arbeitsmarktstruktur ist durch eine starke Berufspendlerbewegung gekennzeichnet, was eine generelle Strategieentwicklung bezüglich der Handlungsfelder der Agentur erschwert. So wird die IAB-Typisierung als nicht relevant für einen Strategieaustausch gesehen. Die Vorgaben und Handlungsanweisungen durch die Bundesagentur werden per „top down“-Prinzip in den einzelnen Geschäftsstellen der befragten Agentur umgesetzt. Dafür muss jeweils eine Anpassung der Vorgaben an die Bedingungen vor Ort erfolgen. Die *Kundenorientierung* wird als Ziel vielfach betont: In den Interviews wurde mehrmals darauf verwiesen, dass sowohl die Arbeitnehmer- als auch die Arbeitgeberorientierung in der Agentur als ein Art „Gebetbuch“ gesehen werden, denn nur so sei Stellen-Akquise und damit eine effektive Vermittlungsleistung möglich. Speziell in der Betriebsberatung wurden von allen drei Interviewpartnern und Interviewpartnerinnen auch die Bedeutung der *Vertriebsorientierung*¹⁰ sowie eine umfassende Berufskunde und Kenntnisse über die Eigenheiten der jeweiligen Betriebe als zentrale Elemente zur

10 Der Begriff „Vertriebsorientierung“ hielt mit der Einführung der Prinzipien des New Public Managements im Sprachgebrauch der Agenturen Einzug. Gemeint ist die Orientierung an dem Ziel, möglichst viele Vermittlungen erfolgreich abzuschließen. Dies hängt mit der Ausrichtung an Kennzahlen zusammen, anhand derer die Leistung von Agenturen bewertet werden. Die Agenturen sind ebenso wie die einzelnen Berater und Beraterinnen gefordert, ergebnisorientiert zu arbeiten um gute statistische Werte zu erreichen und die Vorgehensweisen beständig zu optimieren.

Generierung von Kundenzufriedenheit hervorgehoben. Daher wird zwar von einer konzeptionellen Unterscheidung zwischen individueller und betrieblicher Beratung gesprochen, ein explizites Konzept zur Abwicklung eines Betriebsberatungsgesprächs existiert jedoch nicht, so dass jeder Berater eine jeweils eigene Strategie entwickelt.

Die Qualifizierungsberatung für Betriebe wurde im Rahmen der Krise durch die Agentur institutionell ausdifferenziert und personell ausgestattet: Die Agentur bildete eine „Task Force“ um den neuen Aufgaben, die durch die Krise entstanden, gerecht zu werden. Ein Mitarbeiter wurde speziell mit der Koordination der „Task Force“ beauftragt – seine Funktion wird mit „Bildungskordinator“ bezeichnet. Die Betriebsberatung ist seit der Krise umfangreicher geworden und auch die Inhalte der Beratung haben sich verschoben und sind komplexer geworden. Als Reaktion darauf stellte die Agentur 12 neue Berater und Beraterinnen ein (zum Teil mit unbefristeten, teils aber auch mit befristeten Verträgen), wodurch der AGS auf 25 Berater und Beraterinnen und einen Teamleiter aufgestockt wurde.

Die interne Kommunikation im Arbeitgeberservice gestaltet sich effektiv. Regelmäßige „Jour Fixe“¹¹ bieten allen Beratern und Beraterinnen den Raum für Informationsbeschaffung und -austausch. Darüber hinaus besteht ein reger Kontakt mit den Kammern und Innungen sowie mit den einzelnen Schulungseinrichtungen. Auch Feedback von Gewerkschaften findet ausdrücklich Berücksichtigung.

Erkenntnisse aus dem Pretest

Der Pretest war in der vorliegenden Studie vor allem deshalb notwendig, weil die Entwicklung der Hypothesen und des Instruments aufgrund der Quellenlage nur zum Teil vor dem Hintergrund bereits existierender empirischer Studien erfolgen konnte. Er ermöglichte es, zu überprüfen, ob die richtigen Fragen formuliert wurden, um die Forschungsfrage beantworten zu können. Dafür war dieser erste Eindruck von der Art und Weise, wie in Arbeitsagenturen gearbeitet und gesprochen wird, ausgesprochen hilfreich.

Innerhalb der Interviews fielen Besonderheiten in der Verwendung bestimmter Begriffe auf. So war es notwendig, zunächst einmal die durch die Bundesagentur in die einzelnen Arbeitsagenturen transportierten und hier etablierten Begrifflichkeiten nachzuvollziehen. Besonders der Ausdruck „Vertriebsorientierung“ wurde sehr häufig genannt und bildete einen Kontrast zu dem Begriff der „Kundenorientierung“, wie er aufgrund der theoretischen Fundierung durch das NPM in den Erhebungsinstrumenten vorkam. Durch die Interviewpartner und Interviewpartnerinnen selbst wurde dies allerdings keineswegs als problematisch oder sogar widersprüchlich empfunden. Diese spezielle Art und Weise über den eigenen Auftrag zu sprechen (und zu denken) wurde in den weiteren Interviews genauer untersucht. Dabei wurde klar, dass dieser Sprachgebrauch kein

¹¹ Der „Jour Fixe“ ist ein bestimmter Termin (z.B. einmal die Woche oder einmal im Monat), zu dem sich eine Abteilung oder ein Team regelmäßig trifft um sich zu koordinieren und abzustimmen. In vielen Agenturen und Betrieben ist er ein fester Bestandteil der Arbeitsorganisation.

agenturspezifisches Phänomen ist, sondern dass dieser Code von der Bundesagentur in allen Agenturen etabliert wurde. Diese führte „Vertriebsschulungen“ für die Vermittler und Vermittlerinnen ein, welche die „Vertriebsorientierung“ verstärken sollte. Sich mit diesen und ähnlichen Begrifflichkeiten vertraut zu machen war notwendig, um im weiteren Verlauf der Interviews Missverständnisse zu vermeiden und die Gründe für die Begriffsverwendungen mit den jeweiligen Implikationen nachvollziehen zu können.

Die Erkenntnisse, die sich aus dem Pretest ergaben, führten zum einen zu einer klareren Verwendung von Begriffen bzw. zu einer Anpassung der Begriffsverwendungen an die in den Agenturen üblichen, und zum anderen zu einer Fokussierung auf bestimmte besonders interessante Aspekte innerhalb der Befragung. An einigen Stellen des Leitfadens wurde also noch detaillierter nachgefragt, um bestimmte Sachverhalte klarer zu fassen. Eine grundsätzliche, konzeptionelle Änderung der Erhebungsinstrumente wurde nicht vorgenommen, weshalb es möglich war die Daten aus dem Pretest in der Auswertung mit zu berücksichtigen.

4.2 Agentur A

Agentur A weist gemäß der IAB Typisierung eine städtisch bis großstädtisch geprägte Struktur mit günstiger Arbeitsmarktlage auf. Von April bis Juni 2009 erfolgte eine intensive Phase der Anmeldungen von Kurzarbeit in der Region. Der städtische Arbeitsmarkt ist stark durch wissenschaftliche und öffentliche Institutionen geprägt. Produzierendes Gewerbe ist meist in der Umgebung angesiedelt.

Der Interviewpartner und die Interviewpartnerin aus der Agentur A nahmen sich sehr viel Zeit für die Interviews und auch für informelle Gespräche. Der Vorsitzende der Geschäftsführung der Zentralagentur und die Leiterin einer Geschäftsstelle im nördlichen Landkreis mit umfangreicher Beratungserfahrung wirkten reflektiert bezüglich ihrer eigenen Rolle und ihren Aufgaben sowie der Rolle der Agentur als Institution in der Region. Die verschiedenen Programme und Anweisungen durch die Bundesagentur werden kritisch hinterfragt und auf die Gegebenheiten in der Region angepasst. Auch wurde die eigene operative Gestaltung der Betriebsberatung von beiden Interviewpartnern kritisch reflektiert und Optimierungspotenzial hervorgehoben. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Agentur fühlen sich mit der Region verbunden, was sich beispielsweise durch die Strukturierung der Beschäftigten zeigt: Das Beratungsangebot der Agentur ist dezentral organisiert, in jeder Geschäftsstelle ist diese Funktion vertreten, um so die Nähe zu den Betrieben zu gewährleisten. Jedem Betrieb ist ein konstanter Ansprechpartner innerhalb des AGS zugewiesen, der jedoch bei Bedarf weitere Experten und Expertinnen zur Beratung hinzuziehen kann.

Die Agentur hat den angestiegenen Beratungsbedarf durch interne Stellenumstrukturierung und Nachqualifizierungen zu decken versucht. So haben die Geschäftsstellenleiter, Teamleiter und auch der Vorsitzende der Geschäftsführung selbst ebenfalls Betriebsberatungen durchgeführt. Zusätzlich wurden Überstunden angeordnet. Die Betriebsbera-

tung nimmt aufgrund der faktischen Zunahme des Beratungsbedarfes zunehmend eine strategische Rolle in der befragten Agentur ein. Mit Ausnahme von „ermessenslenkenden Weisungen“¹² durch die Bundesagentur bezüglich der Mittelvergabe haben die Berater und Beraterinnen nach eigener Einschätzung relativ große Handlungsspielräume. Es existiert kein einheitliches methodisches Konzept. Zum Thema „Kurzarbeit“ wurden allerdings Leitfäden erstellt, die als Orientierungshilfe für die Berater und Beraterinnen dienen. Die Agentur sieht in der intensiven Zusammenarbeit mit den Unternehmen, bedingt durch Krise und Kurzarbeit, den Grundstein für weitere produktive Zusammenarbeit, da die Agentur so die Möglichkeit erhält sich als kompetenter, leistungsfähiger und flexibler Partner zu profilieren.

Innerhalb der Agentur wird Wert auf kurze Dienstwege gelegt. So findet nicht nur ein Austausch zwischen den verschiedenen Vermittlern und Vermittlerinnen des Arbeitgeberservice statt, sondern auch zwischen Arbeitgeberservice und den Arbeitnehmervermittlern und -vermittlerinnen. Es besteht auch eine gute Zusammenarbeit mit den benachbarten Agenturen, den regionalen Weiterbildungsträgern und den verschiedenen Kammern und Verbänden sowie mit den örtlichen wissenschaftlichen Institutionen.

4.3 Agentur B

Agentur B wird ebenfalls laut IAB als städtisch geprägt und mit industriell günstiger Arbeitsmarktlage beschrieben. Bereits im Dezember 2008 kam es zu zahlreichen Anmeldungen von Kurzarbeit.

Für die Interviews in Agentur B standen eine Beraterin und der Leiter der Agentur zur Verfügung. Es handelt sich um eine kleine Agentur, die in einer ländlichen Gegend liegt, weshalb es den Befragten nicht verständlich ist, aus welchem Grund sie durch die IAB Typisierung als „städtisch geprägt“ eingestuft wurden. In den fünf Geschäftsstellen und der Hauptagentur arbeiten insgesamt 120 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, davon 19 im Arbeitgeberservice. Dieser ist auf drei Standorte verteilt. In der Region sind überwiegend kleine und mittelständische Unternehmen angesiedelt. Die geringe Größe der Agentur wird als Vorteil gesehen, da dadurch oft kurze Kommunikationswege gewählt werden können. Um dies zu fördern sind die Berater und Beraterinnen von Betrieben und Beschäftigten nicht räumlich voneinander getrennt und pflegen den persönlichen Austausch zur Gestaltung ihrer Vermittlertätigkeit.

Eines der wichtigsten Ziele der Agentur bestand zum Zeitpunkt der Erhebung darin, zahlreiche unbesetzte Arbeits- und Ausbildungsstellen in Bereichen wie „Hotel- und Gaststätten“ und „Gesundheit“ zu besetzen. Hier herrscht ein großer Bedarf an Fachkräften, deren Mangel zum Teil Betriebe in ihrer Existenz bedroht. Zu diesem Zweck werden intensive Kontakte mit verschiedenen Institutionen gepflegt und „Börsen“ ver-

¹² „Ermessenslenkende Weisungen“ sind Anweisungen der Bundesagentur, die die rechtlichen Vorgaben so einschränken, dass z.B. mit der Entscheidung über die Förderhöhe in allen Agenturen gleich umgegangen wird. Im weiteren Verlauf wird noch näher darauf eingegangen.

anstaltet, die Beschäftigten und Betrieben die Gelegenheit geben sich auszutauschen und über Beschäftigungsmöglichkeiten zu verständigen. Schon vor der Krise war die Agentur gut vernetzt, was sich aber im Laufe des Jahres 2009 angesichts der gemeinsamen Herausforderungen und Interessen verschiedenster Institutionen verstetigte und intensivierte. Dadurch entstand unter anderem eine enge Zusammenarbeit mit der IHK und der HWK.

Im Zuge der Krise war und ist die Region stark von Kurzarbeit betroffen, diese hatte jedoch keinen signifikanten Anstieg der Arbeitslosigkeit zur Folge. Neben der Intensivierung des Austausches mit anderen Institutionen wurde auf die Krise mit einer leichten personellen Aufstockung reagiert. So gab es sieben Entfristungen, von denen zum Teil auch der Arbeitgeberservice profitierte. Umstrukturierungen mussten nicht vorgenommen werden, allerdings existiert ein Notfallplan: Bei einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit sind Umverteilungen der personellen Ressourcen vorgesehen.

Dadurch, dass zunächst "ermessenslenkende Weisungen" zum Thema WeGebAU durch die Regionaldirektion fehlten, wurde den beantragenden Betrieben regulär ein Entgeltzuschuss von 100% bewilligt. Die Betriebe mussten also den Beschäftigten, die über WeGebAU qualifiziert wurden selbst keine Entgelte zahlen, sondern diese wurden komplett durch die Agentur übernommen. Zudem wurden zum Teil Umschulungen von bis zu 24 Monaten gefördert. Durch diese volle Ausschöpfung der Fördermöglichkeiten in einigen Fällen wurden die für WeGebAU verfügbaren Mittel für das Bundesland schnell knapp. Durch Budgetkürzungen für das Jahr 2010 im Bereich ESF fehlen auch dort zum Teil die Mittel, um sinnvolle Maßnahmen zu fördern. Gerade kleine und mittelständische Unternehmen werden dadurch in ihren Qualifizierungsbemühungen gebremst.

4.4 Agentur C

Auch die Agentur C wird nach dem IAB als städtisch geprägt und mit industriell günstiger Arbeitsmarktlage beschrieben. Zu intensiven Anmeldungsraten von Kurzarbeit kam es im Februar 2009. Auch hier weist die Region prägnante Arbeitsmarktstrukturen auf. Das verarbeitende Gewerbe nimmt einen Anteil von 50% zu sonst in Deutschland durchschnittlichen 30% der Arbeitsplätze ein und die Dienstleistungen einen Anteil von 48% zu sonst durchschnittlichen 60%.

In der Agentur wurden zwei Interviews mit einem erfahrenen Betriebsberater und dem Leiter des Arbeitgeberservice geführt. Der Arbeitgeberservice wirkte in seiner Mitarbeiterstruktur sehr dynamisch, was sich durch eine „Wir-packen-es-an“ Stimmung zeigte. Die 22 Berater und Beraterinnen sind in Teams organisiert, die jeweils Betriebe aus unterschiedlichen Branchen beraten. Doch hat jeder Betriebsberater/jede Betriebsberaterin feste Unternehmen, die er/sie ganzjährig betreut, um so bestmöglich auf die individuellen Bedürfnisse der Betriebe eingehen zu können. Dies soll auch zu einer besseren Kundenbindung beitragen. Da der Arbeitgeberservice relativ groß ist, besteht organisatorischer Spielraum bezüglich der Materialausstattung und der Arbeitszeiten.

Es bestehen auch hier keine konkreten Vorgaben durch die Geschäftsleitung für die Betriebsberatung. Der Teamleiter des Arbeitgeberservice hat jedoch ein so genanntes „Arbeitgeberkonzept“ entwickelt, in denen konkrete Verfahren und Aufgaben geregelt werden, die ein Vermittler zu beachten hat, wie zum Beispiel Arbeitsmarktanalysen, Zielerreichungskontrolle, Identifikation und Betreuung von Zielkunden und die Verwaltung von Stellenangeboten. Ziel des AGS ist es die „angebotene Dienstleistung“ zu „verkaufen“ und darüber hinaus dafür zu sorgen, dass die Leistungen des AGS in der betrieblichen Öffentlichkeit bekannt werden.

Derzeit werden in der Beratung der Arbeitssuchenden Schulungen für Beschäftigte zur Steigerung der Beratungskompetenz durchgeführt. Der Arbeitgeberservice prüft in diesen Zusammenhang, ob sich diese Schulung auch für die Betriebsberatung eignen würde.

Aufgrund des hohen gewerblichen Anteils des regionalen Arbeitsmarktes sind die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise in der Region besonders stark wahrzunehmen. Die Agentur bildete für eine intensivere Betreuung der Betriebe eine „Task Force“, bestehend aus Teamleiter, Kurzarbeitsexperten und -expertinnen und Beratern und Beraterinnen. Ihr Ziel ist es, die Problemlösungsfindung voranzutreiben und das strategische Vorgehen festzulegen. Die „Task Force“ dient darüber hinaus der Informationsvermittlung und der gegenseitigen Nachqualifizierung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Arbeitgeberservice. Die Agentur wollte eine Wissenshoheit durch wenige Experten und Expertinnen vermeiden und hat alle Berater und Beraterinnen mit entsprechendem Wissen im Umgang mit der Krise versorgt. So kann jeder Berater/jede Beraterin seinen/ihren zugeteilten Betrieb weiterhin in allen Fragen beraten.

Die Strategie des Arbeitgeberservice besteht darüber hinaus darin, dass jedes Unternehmen, das Kurzarbeit anmeldet, auch eine Beratung bezüglich der Qualifikationsmöglichkeiten erhält. Es gab keine zusätzlichen Einstellungen, sondern die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wurden innerhalb der Branchenaufteilung des Arbeitgeberservice umstrukturiert und die administrativen Aufgaben wie Antragsbearbeitung neu gebündelt. Durch die Beratung in der Krise konnten einige Unternehmen von der Kompetenz und Dienstleistung der Agentur überzeugt werden, wodurch sich die Arbeitsagentur neu positionieren und intensivere Kontakte zu ihren Kunden aufbauen konnte. Die interne Kommunikation basiert auf regelmäßigen Treffen und informellem Austausch. Der Kontakt mit anderen Institutionen gestaltet sich rege, zum Beispiel über ein jährliches Arbeitsmarktgespräch mit den regionalen Zeitarbeitsfirmen. Der strategische Austausch mit anderen Agenturen wird als Wissensbereicherung und Möglichkeit zur Optimierung der eigenen Tätigkeit angesehen.

Zusammenfassend ist mit Blick auf die Fallbeschreibungen festzustellen, dass sehr unterschiedliche Ausgangssituationen vorzufinden sind, dass die Schwerpunkte und Bewertungen der Betriebsberatung verschieden gewichtet sind und es deutet sich an, dass der Umgang mit den Anforderungen, die sich aus der Krise ergeben haben, eher heterogen ist. Wie sich dies im Einzelnen vor dem Hintergrund der o.a. Fragen und Hypothe-

sen konkret gestaltet, wird im Folgenden entlang der Auswertungskriterien präsentiert und reflektiert.

5 Struktur und Organisation der Arbeitsagenturen: Erkenntnisse aus den Fallstudien zum Umgang mit der Krise

Die folgende Darstellung und Analyse der Ergebnisse gliedert sich in zwei Teile. Zunächst wird die Arbeitsweise der Agentur für Arbeit mit dem Fokus auf dem Arbeitgeberservice beschrieben. Der zweite Teil beschäftigt sich mit den Auswirkungen der Krise auf den Arbeitgeberservice. Es ist in diesem Zusammenhang zunächst darzustellen und zu analysieren wie die Situation in der Arbeitgeberberatung *vor* Beginn der Krise aussah. Dies ist vor allem deshalb notwendig, weil es bisher kaum Veröffentlichungen gibt, die sich mit der Arbeitgeberberatung durch die Agenturen für Arbeit befassen. Einige der für die Agenturen relevanten und hier skizzierten Themen beziehen sich stark aufeinander und bedingen sich wechselseitig oder sind in unterschiedlichen Kontexten relevant. Daher sind Redundanzen in der Darstellung zum Teil nicht vermeidbar.¹³

5.1 Arbeitsweise des Arbeitgeberservice

Im Rahmen der Arbeitsmarktreform 2005 wurde eine funktionale Trennung der *individuellen* Beratung von Arbeitssuchenden und der *betrieblichen* Beratung vorgenommen. Die Beratung von Betrieben wurde von diesem Zeitpunkt an dem Arbeitgeberservice zugewiesen. Diese Aufteilung wurde nötig, weil die Arbeitslosenzahlen immer weiter anstiegen und Berater und Beraterinnen es nicht mehr gewährleisten konnten, sowohl alle Bewerber und Bewerberinnen als auch alle Betriebe in einer Region zu kennen, die Kontakte zu pflegen und die Vermittlung zu koordinieren. Daher wurde eine funktionale Differenzierung notwendig, die durch die Separierung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerberatung umgesetzt wurde:

„Es hat sich die ganze Organisationsstruktur grundlegend geändert in den letzten Jahren. Und dazu gehörte auch die Einrichtung des Arbeitgeberservices“ (vgl. B-L, 29).

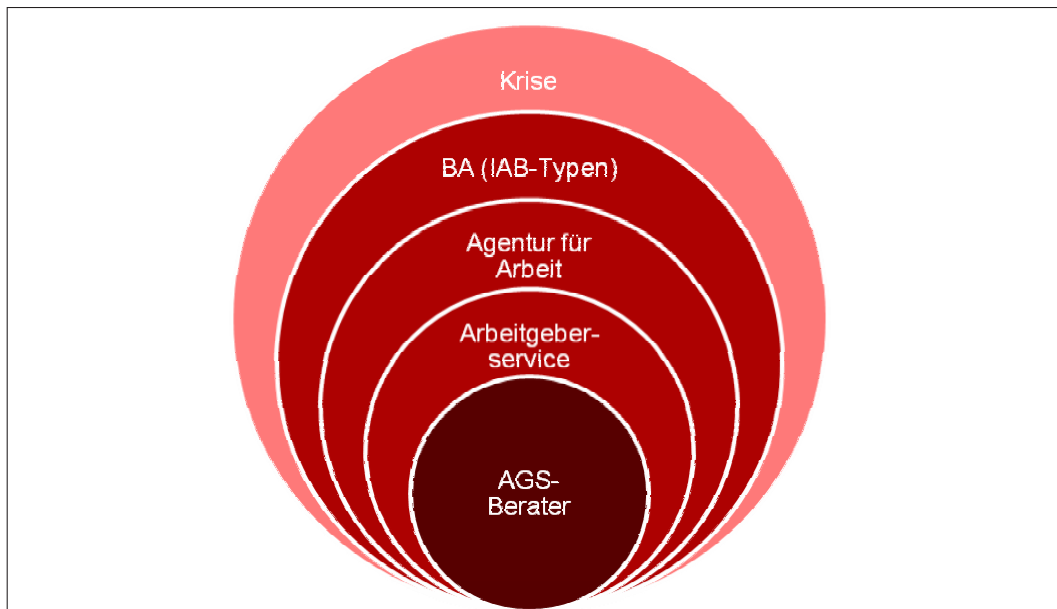
Da sich die vorliegende Studie mit der Beratung von Betrieben durch die Agentur für Arbeit befasst, liegt also der Schwerpunkt der Analyse in der Tätigkeit der Beschäftigten im Arbeitgeberservice und den Bedingungen, unter denen der Arbeitgeberservice arbeitet. Um transparent zu machen, unter welchen Voraussetzungen Berater und Beraterinnen im Arbeitgeberservice tätig sind, werden zunächst die institutionellen Rahmenbedingungen dargestellt.

¹³ Lesehilfe: Der Verweis auf die jeweilige Stelle im Datenmaterial erfolgt ähnlich einer Literaturangabe. Der erste Buchstabe bezeichnet dabei den jeweiligen Fall (P,A,B,C), der zweite das Dokument (B-Berater; L-Leitung; G-Geschäftsführung; TL-Teamleiter; D-Dokumentenanalyse) und die Zahl steht für den jeweiligen Sinnabschnitt.

5.1.1 Rahmenbedingungen des Arbeitgeberservice

Die Bundesagentur und die regionalen Agenturen sind sehr stark hierarchisch gegliedert. Jede Ebene hat die Funktion eines Bindegliedes zwischen der jeweils höheren und der niedrigeren Ebene. Die folgende Darstellung gibt wieder, welche Ebenen aufgrund der von den Gesprächspartnern angesprochenen Institutionen im Rahmen der Studie berücksichtigt wurden und in welchem Verhältnis sie zueinander stehen. Dabei ist von besonderem Interesse, welche Handlungsrelevanz die verschiedenen Rahmenbedingungen für die Betriebsberatung durch die Agentur haben. Die Bundesagentur stellt dabei die höchste Instanz dar. Die Agentur für Arbeit ist der Bundesagentur untergeordnet und eine Abteilung der Agentur ist der Arbeitgeberservice, wobei dessen Beraterinnen und Berater mit der Betriebsberatung beauftragt sind. Die Krise ist in der Darstellung als übergreifender Handlungsrahmen dargestellt. Ihre Auswirkungen werden im nächsten Kapitel gesondert analysiert.

Abbildung 1: Handlungsrahmen für die Betriebsberatung



Zu den von den Gesprächspartnern und Gesprächspartnerinnen angesprochenen relevanten Rahmenbedingungen gehören die Bundesagentur, die Aufgabenverteilung innerhalb der Agentur und des Arbeitgeberservice sowie die Aufgaben und Handlungsrahmen der Betriebsberater und Beraterinnen. Mit dem letzten Punkt eng verbunden sind die Themen Qualität, Kundenorientierung und Kundenzufriedenheit im Arbeitgeberservice. Wie die vielfältigen Anforderungen der Betriebsberater und Beraterinnen wahrgenommen werden und welche Handlungs- und Reflexionsmöglichkeiten diese haben ist maßgeblich abhängig von den Qualifikationswegen und Lernmöglichkeiten. All dies zusammen bildet die Basis für die Ausgestaltung der Beratungstätigkeit der Agenturen gegenüber den Betrieben. Am Schluss dieses Kapitels wird der Austausch der Agenturen mit anderen Institutionen dargestellt.

5.1.2 Rolle und Funktion der Bundesagentur

Die Bundesagentur kann als Bindeglied zwischen bundes- und landespolitischen Entscheidungen auf der einen und den Agenturen auf der anderen Seite verstanden werden. Ihre Aufgabe ist es, rechtliche Vorgaben, die in der Regel interpretations- und ausgestaltungsbedürftig sind, so zu operationalisieren und in Programme zu übersetzen, dass die Agenturen in der Lage sind diese vor Ort umzusetzen. Die Bundesagentur erfüllt also die Funktion, die praktische Ausgestaltung vorzubereiten und zu gewährleisten, dass die Gesetze bundesweit gleich interpretiert werden. Dadurch wird die Arbeit in den Agenturen in ihrer Organisation und in ihrer technokratischen Fundierung vorstrukturiert.

Ein Versuch der Bundesagentur, die Qualität der Arbeit der Agenturen zu verbessern, bestand in der Ermittlung von Vergleichstypen durch das IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung). Diese wurden bereits eingangs beschrieben, da sie die Grundlage für die Auswahl der Agenturen für die vorliegende Studie bilden. Das Ziel der IAB-Typisierung war es zum einen zu ermitteln, welche Agenturen mit ähnlichen Bedingungen und Herausforderungen umzugehen haben und dadurch eine *Vergleichbarkeit* und Austauschmöglichkeiten zu schaffen, und zum anderen für diese vergleichbaren Agenturen jeweils eine *strategische Zielbildung* voranzutreiben. Nach Einschätzung der Agenturen sowie der Autoren der Typisierung ist die Vergleichbarkeit allerdings nur begrenzt ermöglicht worden (Blien/Hirschenauer 2005a, S. 2). Auch von den Befragten wurde keine Möglichkeit gesehen, sich aufgrund dieser Typisierung auszutauschen:

„Da kann der Vergleichstyp, sag ich mal, nicht wirklich Muster bieten was besser zu machen. Das ist illusorisch. Also ich hatte am Anfang mal mit den Führenden im Vergleichstyp Kontakt aufgenommen wegen anderen Kennzahlen, aber die haben da auch kein anderes Patentrezept“ (P-G, 11).

Der zweite geplante Schritt, also die Entwicklung von jeweils adäquaten Strategien für die unterschiedlichen Agentur-Typen, erfolgte in Form einer Festschreibung von quantitativen Zielen im Sinne von prozentualen Zielerreichungsvorgaben. Das Problem an der Zielvorgabe von prozentualen Steigerungen liegt jedoch darin, dass Agenturen wie Agentur P, die bereits relativ gute Werte aufweisen können, einen größeren Aufwand betreiben müssen, um einen gewissen Prozentsatz zu erreichen als Agenturen, die von einer schlechteren Ausgangslage betroffen sind. Durch diese Defizite hat die Typisierung (auch nach ihrer Aktualisierung im Jahr 2008), die ursprünglich als Steuerungsinstrument gedacht war, faktisch keine Auswirkungen auf das Tagesgeschäft der Agenturen. Sie ist selbst in der Funktion als Benchmarkinginstrument problematisch zu bewerten, weil die regionale Spezifität der Rahmenbedingungen der Agenturen nur ungenügend berücksichtigt wird.

Als eine weitere Steuerungsmaßnahme der Bundesagentur ist die im Rahmen der Arbeitsmarktreflexionen etablierte Ausrichtung gemäß dem New Public Management zu verstehen (s.o.). Die Kriterien, die konkrete Auswirkungen auf die Arbeit des Arbeitgeberservice haben, sind Kundenorientierung, Ergebniskontrolle, Vertriebsorientierung

und die Vorgaben im Rahmen der “ermessenslenkenden Weisungen”. Die strategische Zielplanung, die durch die IAB-Typisierung erreicht werden sollte, kann nicht zuletzt auch als ein Versuch gelten, Kriterien und Ziele des New Public Managements in den Agenturen zu etablieren. Auf diesem Weg sollte, wie oben dargestellt, eine strategische Zielplanung ebenso wie eine Ergebniskontrolle etabliert werden. Wie sich die Einführung dieser Kriterien (zum Beispiel durch „Vertriebsschulungen“) auf die Arbeit des Arbeitgeberservice auswirkt, wird im weiteren Verlauf noch näher erläutert.

Die Steuerung durch die Bundesagentur erfolgt in vielen Fällen über „ermessenslenkende Weisungen“. Dies sind Anweisungen, die zwar Entscheidungsspielräume offen lassen, aber die rechtlichen Rahmen so spezifizieren, dass die Umsetzung handhabbarer wird. Eine „ermessenslenkende Weisung“ kann zum Beispiel nötig werden, wenn es, wie in Fallbeschreibung B erläutert wurde, um die Höhe zu bewilligender Fördergelder für Qualifizierungsmaßnahmen geht. Dennoch sind die Agenturen sowie die Berater und Beraterinnen gefordert, innerhalb des ihnen gesteckten Rahmens eigenverantwortlich zu handeln und die Spielräume für eine qualitativ hochwertige Erfüllung ihrer Aufgaben auszunutzen. Die “ermessenslenkenden Weisungen” werden von den Beratern und Beraterinnen als Hilfestellung für die eigenen Entscheidungen verstanden, ohne ihnen diese abzunehmen.

Das Ziel der Ergebnisorientierung des New Public Management ist teilweise in der Arbeit des Arbeitgeberservice implementiert. Grundsätzlich kann von einer outputorientierten Budgetverteilung gesprochen werden. So entstehen durch eine effiziente Arbeit seitens der Agenturen, bzw. Arbeitgeberservice, keine Budgetkürzungen durch die Bundesagentur. Die Entlohnung oder Bewertung der Berater und Beraterinnen erfolgt jedoch *nicht* ergebnis- und damit auch nicht leistungsorientiert. Insofern ist anzumerken, dass das Instrument des NPM nicht konsequent, sondern nur selektiv umgesetzt wurde. Fraglich ist, inwieweit es als Instrument der Steuerung und der Kontrolle der Agenturen dient.

5.1.3 Aufgabenaufteilung innerhalb den Agenturen und Aufgaben des AGS

Die funktionale Differenzierung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberberatung wurde aufgrund der steigenden Arbeitslosenzahlen notwendig und führt dazu, dass ein intensiver kommunikativer Austausch zwischen den Beraterinnen und Beratern von Arbeitgebern (im Arbeitgeberservice) und Beratern und Beraterinnen von Arbeitssuchenden ermöglicht werden muss. Nur so sind erfolgreiche Vermittlungen zwischen den beiden Kundentypen der Agentur möglich. Sobald nicht mehr eine einzige Person alles überblicken und alle Kontakte und Informationen bündeln kann, muss ein Austausch zwischen den Personen, auf die diese Informationen und Aufgaben verteilt sind, stattfinden. Der Nachteil einer funktionalen Differenzierung ist es also, dass ein erheblicher

kommunikativer Aufwand betrieben werden muss, damit die verschiedenen Funktionsträger ihre Aufgabe erfüllen können.

Dieser Notwendigkeit des intensiven Informationsaustausches wurde mit der Einführung einer Software begegnet, die es ermöglicht Fähigkeiten und Bedarfe von Arbeitssuchenden und Betrieben abzugleichen. Die Betriebsberater und Beraterinnen geben die Informationen aus ihren Kontakten in eine Maske ein, woraufhin das System aufgrund dieser Daten Überschneidungen, sog. „Matchings“, ermittelt. Dieses standardisierte computerbasierte „Matching-System“ bedarf allerdings der Ergänzung durch direkte Rücksprachen zwischen Arbeitgeberservice-Mitarbeitern und Arbeitnehmerberatern. So erweist sich das System in der Praxis als problematisch, sollte darüber hinaus der intensive persönliche Austausch zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerberatern vernachlässigt werden. Deshalb kann es in kleinen Agenturen ein Vorteil sein, dass die wenigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen kurze Informationswege etablieren können: gerade in Agentur A und B wurde der Stellenwert des informellen Austauschs betont. Hier wird dieser gefördert, indem die Büros des Arbeitgeberservice nicht von denen der anderen Berater und Beraterinnen getrennt sind. Die räumliche Nähe verringert die Hemmschwelle sich an einen Kollegen oder eine Kollegin aus einer anderen Abteilung zu wenden.

Im Rahmen der Arbeitsmarktformen und der Etablierung des New Public Managements in den Agenturen wurde ein „doppelter Kundenauftrag“ formuliert. Dies bedeutet, dass sowohl Arbeitssuchende als auch Arbeitgeber als „Kunden“ verstanden werden, denen gegenüber eine Dienstleistung erbracht und auf deren Bedürfnisse eingegangen werden soll. Allerdings war die Formulierung dieses Auftrages keine grundsätzliche Novellierung und schon vor 2005 fester Bestandteil der Arbeit der Agenturen:

„Es war schon seit der Gründung der Reichsanstalt im Jahr 1927 fester Bestandteil, sowohl Arbeitgeber, als auch Arbeitnehmer zu beraten. Zum Marktausgleich ist die Bearbeitung beider Seiten notwendig“ (A-L, 19).

Wie bereits erläutert wurde, werden die verschiedenen Kundentypen von unterschiedlichen Abteilungen und Beratern und Beraterinnen betreut. Dabei ist eine hierarchische Trennung dieser beiden Beratungsbereiche festzustellen. Berater und Beraterinnen im Arbeitgeberservice waren zuvor meist in der Arbeitnehmerberatung tätig. Die Beschäftigten im Arbeitgeberservice, das heißt diejenigen, die in der *betrieblichen* Beratung tätig sind, haben in der Regel ein Studium absolviert. Dies gilt nicht unbedingt für die Beraterinnen und Berater, die mit der *individuellen* Beratung von Arbeitssuchenden betraut sind. Berufserfahrung und die Vielfalt der beruflichen Hintergründe haben hier einen höheren Stellenwert als ein erfolgreich abgeschlossenes Hochschulstudium. Die Tätigkeit im Arbeitgeberservice wird vor diesem Hintergrund in den Agenturen als Aufstieg verstanden. Vor der Krise ist der Arbeitgeberservice eine eher kleine Abteilung gewesen, die personell allerdings relativ gut ausgestattet war. Gerade vor diesem Hintergrund ist es verwunderlich, dass die Effizienz dieses Arbeitsbereiches bisher nicht untersucht wurde.

Festzuhalten ist in organisationstheoretischer Perspektive, dass mit den Umstrukturierungsmaßnahmen und der Ausdifferenzierung der neuen betriebsbezogenen Beratungsleistung auch Aufstiegs- und Karrierewege für die Mitarbeiter der Agentur geschaffen wurden. Allerdings handelt es sich um eine ganz andere Art von Leistung, die damit angeboten wird und dadurch unterscheidet sich auch das Tätigkeitsprofil der Betriebsberater deutlich von dem derjenigen, die in der Einzelberatung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern tätig sind. Dies ergibt sich aus der Unterscheidung zwischen der Einzelberatung und der Organisationsberatung.

Die Beratung von Einzelpersonen unterscheidet sich – wie oben schon angedeutet (vgl. Kap. 2.2) aus einer systemtheoretischen Perspektive strukturell grundlegend von der Beratung von Organisationen. Die Gespräche finden hier mit Akteuren statt, die auch Teil der Organisation und Funktionsträger sind. Eine Organisation (bzw. ein System) hat zudem Eigenschaften, die für Außenstehende zum Teil nicht erfassbar sind. Der Berater einer Organisation hat also sowohl die Einzelperson als auch die Organisation zu berücksichtigen und muss Veränderungen unter Einbezug der vorhandenen Strukturen und unterschiedlicher Akteure bewirken. Während eine einzelne Person beraten wird und daraufhin eine Entscheidung trifft, sind die Entscheidungen von Organisationen von unterschiedlichen, zum Teil divergierenden Interessenlagen wie dem unternehmenskulturellen Kontext, rechtlichen Bestimmungen, den persönlichen Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren geprägt. Die Binnenstruktur einer Organisation verlangt daher, dass Entscheidungen als Aushandlungsprozesse vollzogen werden.

Diese theoretisch grundlegenden Unterschiede in der Tätigkeit von Beschäftigten im Arbeitgeberservice, die die betriebliche Beratung durchführen und Beratern von Arbeitssuchenden, werden auch von den Interviewpartnern gesehen. Die befragten Vertreter und Vertreterinnen des Arbeitgeberservice sehen deutliche Differenzen in den beiden Beratungstätigkeiten und in deren Ausgestaltung in den Agenturen (vgl. A-L, 70). Deshalb ist nach ihrer Auffassung eine Standardisierung der Betriebsberatung nicht in gleicher Weise möglich, wie in der Beratung von Arbeitssuchenden. Die Situationen in den Betrieben und die dadurch entstehenden Bedarfe – so die Einschätzung einer Beraterin – seien zu individuell und machten eine größere Flexibilität der Beraterinnen und Berater erforderlich als es in der Beratung von Arbeitssuchenden der Fall sei (vgl. A-B, 27). Allerdings gibt es in der Betriebsberatung über strategische Vorgaben hinaus keine inhaltlichen und formalen Konzepte. Die Strategien beschränken sich darauf, welche Informationsveranstaltungen angeboten werden, welche Inhalte im Vordergrund stehen und welche Betriebe, Branchen und welche Vertreter und Vertreterinnen aus den Betrieben im Schwerpunkt beraten werden.

„Am Anfang des Jahres setzten wir uns zusammen und schauen, wo ist ein Markt für uns lukrativ“ (P-TL, 5).

Ein konkretes Beispiel für eine solche strategische Entscheidung findet sich in Agentur A, wo mehr Mittel in die Prävention von Arbeitslosigkeit zugunsten des verstärkten Einsatzes von Kurzarbeit investiert wurden:

„Und wir hatten ... oder ich habe die Entscheidung getroffen: Arbeitslosigkeit ist schlechter, als Kurzarbeit. Wir stecken mehr Geld in die Prävention. Das hat sich gelohnt“ (A-L, 53).

Eine über inhaltliche Aspekte hinausgehende Differenzierung zwischen Betriebs- und Arbeitnehmerberatung wird offensichtlich weder auf der personalen Ebene noch seitens der Organisation (der Agentur) reflektiert. Die funktionale Ausdifferenzierung der unterschiedlichen Beraterrollen ermöglicht prinzipiell auch eine konzeptionelle und methodische Fundierung der jeweils unterschiedlichen Beratungssituationen in der Beratung von Einzelpersonen oder Organisationen. Diese Möglichkeit wird offensichtlich nicht genutzt.

Zusammenfassend ist mit Blick auf die Aufgaben- und Funktionsverteilung innerhalb der Agenturen festzustellen, dass die Agenturen für Arbeit sich selbst als System kaum thematisieren. Die Ressourcen, die durch Umstrukturierungsmaßnahmen grundsätzlich freigesetzt werden, könnten durch eine systematische Reflexion der eigenen Strukturen effektiver genutzt werden.

5.1.4 Zwischen Autonomie und Restriktion: Aufgaben und Handlungsrahmen der betrieblichen Berater

Nachfolgend sind zunächst die Tätigkeiten aufgelistet, die die betrieblichen Berater selbst als ihre Aufgaben benannt haben. Die zentralen Aufgaben unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben sind demnach:

- Vermittlung von Arbeitssuchenden an Betriebe¹⁴
- Unterstützung der Betriebe bei der Personalbeschaffung
- Verwaltung von Stellenangeboten
- Beratung bzgl. der Qualifizierungsmöglichkeiten und Förderprogramme
- Beratung bei (Massen-)Entlassungen
- Beratung bezüglich der verschiedenen Arten der Kurzarbeit und diesbezügliche Antragsbearbeitung
- Beratung bei Arbeitszeitmodellen
- Ausrichtung des eigenen Vorgehens an Arbeitsmarktanalysen
- Durchführung von Zielerreichungskontrollen
- Identifikation und Betreuung von Zielkunden gemäß der strategischen Ausrichtung der jeweiligen Agentur

Dieser Katalog an Aufgaben erfasst lediglich die Hauptaufgaben von Beratern und Beraterinnen im Arbeitgeberservice und verdeutlicht, dass die Anforderungen sich als sehr umfangreich und vielfältig erweisen. Der Handlungs- und Entscheidungsspielraum ist größer als bei Beratern und Beraterinnen von Arbeitssuchenden, ist jedoch beschränkt

¹⁴ Dadurch, dass sich Berater und Beraterinnen als Bindeglied zwischen Arbeitssuchenden und Arbeitgebern verstehen, bezeichnen sie sich auch als „Vermittler“. Die Begriffe „Vermittler“ und „Berater“ werden daher in den Agenturen synonym verwendet.

durch rechtliche und finanzielle Vorgaben. Die Berater und Beraterinnen selbst sehen trotz der vielen Vorgaben und der wenigen Wahlmöglichkeiten zwischen Förderinstrumenten große Handlungsspielräume für sich und betrachten es als Herausforderung, aber auch als reizvoll, die Entscheidungsspielräume, die sie haben, für ihre Beratungstätigkeit zu nutzen:

„Ich persönlich als Arbeitsvermittler und Berater habe alle Möglichkeiten, die ich brauche“ (C-B, 77).

Die Vielfältigkeit und Komplexität der Tätigkeit von Beratern spiegelt sich auch in der folgenden Beschreibung der Aufgaben wieder:

„Unser Ziel ist, ja klar, die Integration: Zufriedene Arbeitgeber und Arbeitnehmer und natürlich dann auch leistungsorientiertes Arbeiten, Mitarbeiter natürlich zu führen [...] wir haben hier Rahmenbedingungen nach gesetzlichen Vorgaben – wenn die vorliegen haben wir zu zahlen. Aber trotzdem muss ich das Budget im Auge haben“ (P-TL, 2).

Die Komplexität wird zum Teil als Herausforderung gesehen, die es durch den einzelnen Berater oder die einzelne Beraterin zu bewältigen gilt. Diese entsteht auch dadurch, dass die rechtlichen Vorgaben für einige Beteiligte zunächst nicht nachvollziehbar sind:

„Wie kann ich dem Arbeitgeber dieses Konzept auch verkaufen, damit er nicht die Tür zu macht? Das ist für uns ganz wichtig. Du muss den Spagat finden zwischen diesen gesetzlichen Vorgaben, wo die meisten ja kein Verständnis dafür haben mit dem: Wie gehe ich damit tatsächlich mit dem Arbeitgeber um, ohne dem Rahmen zu verletzen und auf der anderen Seite auch einen Spielraum zu geben. Das ist auch für uns Berater sehr schwer“ (P-TL 20).

Entgegen der Selbsteinschätzung durch die Interviewpartner, die hohe Autonomiespielräume wahrnehmen, gibt es allerdings von außen betrachtet auch Argumente, die eher gegen diese Interpretation sprechen. Einzelne Aspekte deuten sogar auf eine starke Einschränkung der Entscheidungsoptionen von Beratern und Beraterinnen hin. So ist z.B. eines der wichtigsten Arbeitsmittel, eine Power-Point-Präsentation, die den Beratern durch die Bundesagentur zur Verfügung gestellt wurde, um alle Details in der Beratung in Hinblick auf Qualifizierungsförderungen zu berücksichtigen, nach dem Ausschlussprinzip aufgebaut: diese Präsentation ermöglicht es Schritt für Schritt auszuschließen, welche Förderprogramme für einen Betrieb *nicht* in Frage kommen. Eine Beraterin betonte wie hilfreich dies sei, da es sich um eine so große Fülle an Informationen handle, die sie zu reduzieren hätte. Am Ende bliebe eine Fördermöglichkeit übrig, oder es sei für den Betrieb nicht von Interesse ein solches Programm in Anspruch zu nehmen (vgl. B-B, 40; C-B, 38).

Diese positive Wahrnehmung durch die Beraterin ist der Tatsache geschuldet, dass die enge didaktische Führung durch die Präsentation die Komplexität der Beratungssituation reduziert und damit die Arbeit erleichtert. Es wird aber auch deutlich, dass letztlich

die Beraterin in der Auswahl der Förderprogramme nur einen geringen Einfluss hat, da die rechtlichen Vorgaben und die Prüfverfahren im Rahmen der Förderfähigkeitsanalyse die tatsächlichen Wahlmöglichkeiten der adäquaten Unterstützungsleistung deutlich einschränken. In diesem Sinne erklärt die Geschäftsführerin der Agentur P, dass die Handlungsspielräume in den letzten Jahren auch deutlich geringer geworden sind:

„Aber leider, für Vermittler vielleicht leider, ist es natürlich schon so, dass dieser Rahmen durch die gesetzlichen Bedingungen schon eingeengt ist. Gar kein Thema. Also, als ich noch Vermittlerin war, das ist jetzt schon viele Jahrzehnte her, da konnte man auch mal zwischen verschiedenen Instrumenten hin und her überlegen: Mache ich das, oder das? Das gibt es ja nicht mehr in der Form“ (P-G, 38).

Mit der Verringerung der Handlungsmöglichkeiten verbindet sich in organisationstheoretischer Perspektive eine Tendenz zur Deprofessionalisierung: nach Baecker (2003) kann ein Organisationsberater nur professionell seiner Tätigkeit nachgehen, wenn er sich auf eine ganz bestimmte Weise gegenüber dem Management positioniert. Dafür muss er klar kommunizieren, wie weit seine Kompetenz geht und wo sie aufhört. Andere Autoren und Autorinnen sprechen im selben Zusammenhang von einem Klima des Vertrauens, welches durch „zielgerichtete Argumentation (themenorientiert, wirtschaftlich), Professionalisierung und Schärfung des Dienstleistungsprofils, Verdeutlichung des Nutzens der Qualifizierungsberatung für Unternehmen sowie Erhöhung von Transparenz der Wirkung und Qualität der Dienstleistung“ (Freiling/Löffelmann, 2009 S. 17) geschaffen werden sollte. Es sei ein „planvolles, strukturiertes und vor allem auch reflektiertes Handeln unter den Bedingungen der prinzipiellen Kontingenz“ (Kossack 2009, S. 53) durch den Berater notwendig. Nur dann könne von guter oder „professioneller“ Beratung gesprochen werden.

Hier wird deutlich, dass sich mit der Organisationsberatung komplexe Anforderungen verbinden, denen sich Berater und Beraterinnen des Arbeitgeberservice stellen müssen. Die betriebliche Organisationsberatung erfordert eine Vielzahl an Kompetenzen, wobei kommunikative Fähigkeiten und Sozialkompetenzen sowie die Fähigkeit zur Selbstreflexion und Rollenbestimmung ein erhebliches Gewicht haben.

5.1.5 Vertriebs- versus Kundenorientierung: Konkurrierende Prämissen im Beratungsgeschäft

Qualitätskontrolle und Kundenzufriedenheit sind Kriterien, die wie bereits erwähnt, aus der Etablierung des New Public Managements im Rahmen der Arbeitsmarktreformen resultieren. Inwieweit diese Kriterien in der Arbeit der Agenturen tatsächlich relevant sind und wie sie von den Akteuren bewertet werden wird im Folgenden thematisiert.

Gemäß dem „doppelten Kundenauftrag“ werden sowohl die Arbeitssuchenden als auch die Betriebe als Kunden verstanden:

„Kundenorientierung ist für uns, ich sag mal, ein Gebetbuch [...]. Das ist ganz klar strategisch wichtig für uns, um klar dem Arbeitgeber ein neues Gefühl zu geben. Früher waren wir Arbeitsamt, also Verwaltung und mittlerweile erkennt man auch, gerade dass hier eine gute Beratung und Qualität vom AGS geleistet wird“ (P-TL, 6).

Allerdings spiegelt die oben beschriebene Hierarchisierung zwischen der *betrieblichen* Qualifizierungsberatung durch den Arbeitgeberservice und die *individuelle* Beratung von Arbeitnehmern eine unterschiedliche Gewichtung zugunsten des ersten Kundentyps wider. Darüber hinaus wird bestimmten Betrieben und Branchen mehr Aufmerksamkeit gewidmet als anderen. Diese Exklusionsprozesse schließen eine Chancengleichheit der Kunden auf eine Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse aus. Das Kriterium für die Auswahl bestimmter Branchen und Betriebe ist die Einschätzung der Erfolgchancen bei der Beratung und Vermittlung.¹⁵ Dies ist dadurch bedingt, dass der Erfolg der Agenturen an den Quoten für die erfolgreiche Vermittlung von Arbeitssuchenden an Betriebe und an der Ausschöpfung der Mittel gemessen wird. Die Kundenorientierung ist also faktisch der Erfüllung von Zielerreichungsquoten untergeordnet und dient letztlich als Selbstzweck – nämlich der erfolgreichen Positionierung der Agentur als Institution.

Der Begriff „Kunde“ ist ursprünglich stark durch den Vertriebsbereich geprägt worden. Dies spiegelt sich auch in der Begriffsverwendung durch die Agenturen wider: Kundenorientierung und Vertriebsorientierung werden im Arbeitgeberservice synonym zueinander verwendet. Dementsprechend wird von den Interviewpartnern das Erkennen von Kundenbedürfnissen als ein vertriebsorientiertes Handeln gewertet. Anzumerken ist jedoch, dass Vertriebsorientierung in erster Linie gleich zu setzen ist mit Absatzorientierung und nicht zwingend mit Kundenorientierung. Letztere bedarf einer Orientierung an individuellen Präferenzen. Absatzorientierung kann auch allgemein auf einen gesamten Markt bezogen interpretiert werden. Bei den Agenturen ist insofern ein Widerspruch zu dem sonst gängigen Kundenverständnis festzustellen. Denn es gilt in der Vertriebsorientierung ein Produkt zu vermarkten, während Kundenorientierung

¹⁵ Ähnliches gilt für die Arbeitssuchenden: Die Beratung der Arbeitssuchenden steht unter anderem deshalb in der Kritik, weil die „Kunden“ in vier Gruppen aufgeteilt werden und nur die Arbeitssuchenden intensiver beraten werden, deren Erfolgsaussichten verhältnismäßig gut sind (vgl. Hilscher/Ochs 2009).

eine Dienstleistung erbringen will, die individuell auf die Bedürfnisse des Kunden angepasst ist.

„Ein Vermittler muss vor Ort vertriebsorientiert denken. D. h., er muss die Bedürfnisse des Kunden erkennen und adäquat darauf eingehen“ (P-TL, 12).

In der Wahrnehmung der Beraterinnen und Berater ist die Differenz im Verständnis von Kunden- und Vertriebsorientierung offensichtlich dadurch aufgehoben, dass die dem Kunden angemessene Dienstleistung „vertrieben“ werden soll. Allerdings betrachten die Befragten des Arbeitgeberservice nicht die Dienstleistung (also die Beratungsleistung als Prozess) als das Produkt, was sie vertreiben, sondern den Arbeitssuchenden. Der Arbeitssuchende, den es in den Arbeitsmarkt zu vermitteln bzw. durch Fördermaßnahmen im Unternehmen zu halten gilt, wurde mitunter als zu „vertreibender[n] Gegenstand“ bezeichnet:

„Ich habe den Arbeitnehmerkunde mehr oder weniger als – ich möchte nicht sagen als Produkt – aber eben unser zu vertreibenden Gegenstand im Hinterkopf und haben eben einen gewissen Überblick über mein Kundenpotenzial, welches ich in den Segmenten, die ich betreue, anbieten kann“ (C-B, 11).

Hier spiegelt sich eine eher *funktionale* Haltung in der Beratung statt einer Subjektperspektive gegenüber den Arbeitnehmerkunden und -kundinnen wider. Der offensichtliche Widerspruch zwischen dieser Aussage und der Verwendung des Begriffes „Produkt“ oder „zu vertreibender Gegenstand“ konnte im Verlauf der Untersuchung auch durch gezieltes Nachfragen nicht aufgehoben werden. In der Beratung des Arbeitgeberservice nimmt insofern im Sinne des New Public Managements nur der Arbeitgeber bzw. das Unternehmen als aufnehmende Instanz den Stellenwert eines Kunden ein.

Kundenorientierung bedeutet für die Arbeit des Arbeitgeberservice, dass fallangemessen und an den Bedarfen der Betriebe orientierte Beratung stattfindet. Das beinhaltet eine individuell an den Bedarfen des Betriebes ausgerichtete Gestaltung der Beratung. Dies wird allerdings dadurch eingeschränkt, dass es sich um eine themenzentrierte Beratung mit klar festgelegten Inhalten handelt, die rechtlichen und finanziellen Vorgaben einen relativ engen Rahmen stecken und der Dienstleistungskatalog sehr beschränkt ist (s.o.). So kann die Agentur in der Regel *keine* konzeptionelle Qualifizierungsberatung durchführen. Dies liegt zum einen daran, dass die Beraterinnen und Berater in der Regel nicht über entsprechende (berufs-)pädagogische Qualifikationen verfügen. Zum anderen dürfen sie keine Bildungsträger und Weiterbildungsanbieter empfehlen, die eine Unterstützung der inhaltlichen Qualifizierungsberatung leisten könnten. Allerdings schätzen die Befragten ein solches Angebot durch die Agenturen zukünftig als sinnvoll ein:

„Wir möchten selber unsere Kunden über diese Thematik beraten können auch wenn wir bis dahin noch nicht viel damit zu tun hatten“ (C-B, 64).

Vor der Krise bildeten betriebliche Beratungen vor Ort eine Ausnahme und auch unter den neuen Bedingungen sind die Fördermöglichkeiten für Qualifizierungsangebote nur

für bestimmte Fälle vorgesehen (z.B. bestimmte Beschäftigungsgruppen und betriebsübergreifend einsetzbare Qualifizierungen). Um eine fallangemessene, also an den individuellen Bedarfen der Betriebe ausgerichtete, Beratung anbieten zu können, benötigen die Berater und Beraterinnen, wie bereits angesprochen, Handlungs- und Entscheidungsspielräume. Nur so kann gewährleistet werden, dass dem jeweiligen Betrieb eine an die spezifischen Bedarfe angepasste Dienstleistung angeboten werden kann. Die Berater und Beraterinnen selbst schätzen wie oben beschrieben ihre Handlungsspielräume als ausreichend ein. Hier zeigt sich allerdings nochmal, dass ein Professionalisierungsdefizit zu verzeichnen ist, denn die Betriebsberatung ist zwar formal und personell deutlich ausgebaut, aber nicht mit den entsprechenden Kompetenzen (im doppelten Sinne von Qualifikationen und von Verantwortungszuschreibungen) ausgestattet worden.

Autonomie und Freiwilligkeit als konstituierende Elemente in Beratungsprozessen sind hier in zweifacher Hinsicht infrage zu stellen. Denn auch die Betriebe haben in einigen Punkten nicht die Möglichkeit zu wählen, z.B. sich durch einen anderen Dienstleister beraten zu lassen. Wenn es um die Bewilligung von Kurzarbeit oder von Massenentlassungen geht, *müssen* sie mit der regionalen Agentur kooperieren. In Hinblick auf die Qualifizierungsberatung haben die Betriebe zwar die Möglichkeit auf andere Informationsmöglichkeiten zurückzugreifen. Die Beantragung von Fördergeldern für Qualifizierungsmaßnahmen muss allerdings ebenfalls über die Agentur erfolgen. Dadurch entsteht ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen Kunde und Dienstleister, welches in anderen kundenorientierten Organisationen durch die freie Wahl zwischen verschiedenen Dienstleistern sonst so nicht entstehen kann und der Umsetzung einer „echten“ kundenorientiert entgegensteht.

Die Berater und Beraterinnen sowie der gesamte Arbeitgeberservice verstehen sich insgesamt als Dienstleister. Ein Verhältnis auf „gleicher Augenhöhe“ zwischen Kunde und Dienstleister und eine umfassende und zuvorkommende Behandlung der Kunden werden seitens des Arbeitgeberservice als Merkmale einer „guten“ Dienstleistung aufgefasst. Aber auch eine flexible Reaktion auf dem Arbeitsmarkt ist Bestandteil einer „guten“ Dienstleistung, die als Qualitätsmerkmal Transparenz aufweisen sollte.

„Ich sehe mich als Dienstleisterin und will die politischen Vorhaben der Bundesregierung möglichst schnell umsetzen. Wir wollen von der Geschäftsleitung aus keine restriktive Politik machen. Mehr Transparenz für den Markt wäre wünschenswert. Ich sehe mich natürlich als Dienstleisterin“ (P-G, 12).

Der Dienstleistungsgedanke äußert sich unter anderem darin, dass die Betriebe jeweils einen festen Ansprechpartner im Arbeitgeberservice haben. Entsprechend erwarten die Führungskräfte von ihren Betriebsberatern, dass sie sich in das komplette Sachgebiet der Beratungsangebote einarbeiten. Es gibt Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen für einzelne Spezialgebiete, die bei bestimmten Sachverhalten zur Verfügung stehen, aber prinzipiell muss die komplette Beratungsleistung aus einer Hand angeboten werden und dafür sind die Beraterinnen und Berater verantwortlich. Der interne Koordinationsaufwand für die Agentur bezüglich verschiedener themenspezifischer Beratungen

wird dadurch zwar minimiert, aber die Komplexität für die einzelnen Betriebsberater ist durch diese integrative funktionale Anforderung sehr hoch.

Der Dienstleistungsgedanke findet auch darin seinen Ausdruck, dass die Betriebsberater des Arbeitgeberservice z.B. bei der Agentur A in allen Geschäftsstellen vertreten sind. Sie werden durch einen Leiter in der Hauptagentur betreut, um so auch eine örtliche Nähe zu den Betrieben zu gewährleisten (vgl. A-B, 13). Als weiterer Dienstleistungsservice wird auch die Bereitstellung von Informationen in Form von Merkblättern oder Power Point Präsentationen sowie die Zugänglichkeit von Formularen gesehen. Ziel ist es dabei die verschiedenen Hierarchien in einem Betrieb (von der Geschäftsführung über die Personalleitung und den Betriebsrat bis hin zum einzelnen Beschäftigten) zu informieren und zu beraten.

Dies wird unter anderem dadurch gesichert, dass die Arbeitgeber feste Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen im Arbeitgeberservice haben, die sie auch direkt telefonisch erreichen können. Ist ein betrieblicher Berater außer Haus, übernimmt ein Kollege oder eine Kollegin die Annahme der eingehenden Anrufe. Auch hier besteht ein deutlicher Unterschied zu der individuellen Beratung von Arbeitssuchenden: diese haben lediglich die Möglichkeit über eine bundesweite Zentrale Kontakt zu ihrer Agentur aufzunehmen. Diese Hotline leitet den Anrufer oder die Anruferin zunächst durch ein elektronisches System und dann zu einer Servicekraft, die den Anruf schließlich an den zuständigen Kollegen oder die Kollegin weiterleitet. Auch in diesem Punkt wird die unterschiedliche Gewichtung der Kundentypen deutlich. Es zeigt sich allerdings in den Interviews auch, dass *Qualität* im Wesentlichen über die Erreichbarkeit definiert wird. Es ist also ein formales und kein inhaltliches Kriterium, das hier im Vordergrund steht. Im Hinblick auf die Erreichbarkeit gibt es klare Zielvorgaben, die erfüllt werden müssen.

Die Kundenzufriedenheit, als Indikator der Qualität der Dienstleistung des Arbeitgeberservice, wird für die Agenturen für Arbeit zentral evaluiert: Der Kundenzufriedenheitsindex wird über Telefoninterviews durch ein unabhängiges Institut anhand eines differenzierten Fragenkatalogs ermittelt. Die Rückmeldung aus dieser Kundenbefragung erhält die Agentur alle drei Monate. Verbesserungsvorschläge seitens der Betriebe können auf diesem Weg erarbeitet werden. Auch hier wird auf die Erreichbarkeit der Berater und Beraterinnen durch die Betriebe und die Vermittlungserfolge besonderer Wert gelegt. Diese Rückmeldungen haben durchaus eine Relevanz für die strategischen Entscheidungen des Arbeitgeberservice und werden zum Teil gemeinsam mit den Vermittlungszielen als eine „sportliche Herausforderung“ (C-B, 15), und somit als Ansporn zur Verbesserung der eigenen Leistung, verstanden. Hier funktioniert die Idee des Benchmarking im Sinne des Setzens von Leistungsanreizen offensichtlich.

Die Leistungen der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen werden allerdings nicht für jeden Berater/jede Beraterin individuell sondern für das ganze Team bewertet (vgl. B-L, 21). Das führt dazu, dass die einzelnen Betriebsberater und -beraterinnen im Sinne des New Public Managements keine direkte Verantwortung für ihre Tätigkeit übernehmen müssen. Dies kann den Aufbau positiver Anreizstrukturen verhindern und die Leistung des

Teams mindern. Die Zusammenarbeit der Berater und Beraterinnen in einem Team und der fachliche Austausch fördern jedoch andererseits die Qualität der Beratung.

5.1.6 Qualifizierung der Beraterinnen und Berater im Arbeitgeberservice

Die Berater und Beraterinnen des Arbeitgeberservice haben in der Regel ein Hochschulstudium oder eine Ausbildung absolviert; teilweise wurden sie durch die Bundesagentur selbst ausgebildet. In der Regel waren sie vor der Tätigkeit im Arbeitgeberservice in der individuellen Beratung, d.h. als Berater oder Beraterin von Arbeitssuchenden in der Agentur tätig.

Alle Berater und Beraterinnen erhalten zu Beginn ihrer Tätigkeit im Arbeitgeberservice eine dreimonatige Schulung zur „Vertriebsorientierung“. Hier werden die Grundsätze des New-Public-Managements vermittelt und somit auch die Orientierung am Vertrieb (i.S.v. Vermittlungserfolgen) und am Kunden (in dem Fall den zu beratenden Betrieben). Die Vertriebsschulungen konzentrieren sich auf den „Verkauf“ der Leistungen der Agenturen und sind keine Beratungsschulungen: Der Prozess des Beratens und die entsprechenden Theorien, Konzepte und Methoden spielen in diesen Schulungen eine untergeordnete Rolle.

Lernmöglichkeiten werden in den Alltag der Berater und Beraterinnen durch zahlreiche Teambesprechungen, Jour Fixe, Informationsveranstaltungen, Messen und Projektarbeiten integriert. Dadurch gibt es festgelegte Freiräume für einen Erfahrungsaustausch und die Ermittlung von Problemen und Handlungsbedarfen. Auch die strategische Ausrichtung der Agentur kann in diesem Rahmen an die Beschäftigten kommuniziert werden.

Die mit Abstand wichtigste Voraussetzung für eine Tätigkeit im Arbeitgeberservice ist Berufserfahrung und die damit verbundene Kenntnis der Branchen und der verschiedenen Berufe. Nur so ist nach Einschätzung der Befragten, der Berater oder die Beraterin in der Lage den Betrieben auf Augenhöhe zu begegnen und einen kompetenten Eindruck zu vermitteln (vgl. C-B, 62). Die Erfahrung, die durch die Beratertätigkeit erworben wurde, entscheidet über die Qualität der Beratung. Dabei gibt es Berater und Beraterinnen, die mehr Talent für diese Tätigkeit mitbringen, und solche, die mit den an sie gestellten Herausforderungen (zunächst) weniger gut umgehen können. Letztere bedürfen einer intensiveren Betreuung beispielsweise in Form von Hospitationen, welche die Einarbeitungsphase begleiten.

Erfahrungslernen, „learning by doing“ und der informelle Austausch mit Kollegen und Kolleginnen sowie mit externen Akteuren (z.B. Vertretern und Vertreterinnen von Kammern und Weiterbildungsanbietern) haben eine erhebliche Relevanz für die Kompetenzentwicklung der Beraterinnen und Berater im Arbeitgeberservice. Allerdings wird dieser Prozess weder pädagogisch organisiert noch begleitet.

Es gibt also zahlreiche und vielfältige Gelegenheiten, um das eigene Wissen zu aktualisieren und die eigenen Erfahrungen weiter zu geben. Dabei steht allerdings funktionsbezogenes, fachliches Wissen im Vordergrund. Das Thema der Beratung *als* Beratung und die spezifischen Kompetenzen, die in diesem Zusammenhang benötigt werden, findet keinen gesonderten Raum. So werden von den Befragten Inhalte und strategische Ausrichtung ihrer Beratungstätigkeit differenziert kommuniziert und reflektiert. Es bestehen allerdings große Schwierigkeiten, die Beratertätigkeit selbst zu beschreiben und zu verbalisieren, was in diesem Kontext in der betrieblichen Qualifizierungsberatung wichtig ist. Dabei wäre die Reflexion der eigenen Tätigkeit eine elementare Voraussetzung zur Entwicklung einer professionellen Betriebsberatung.

Der Mangel an der Reflexion der eigenen Tätigkeit, die über inhaltliche Punkte hinausgehen, wird unter anderem darin deutlich, dass die grundsätzlichen Unterschiede zwischen der *individuellen* Beratung von Arbeitssuchenden und der *betrieblichen* Beratung von Arbeitgebern zwar gesehen werden, allerdings in den Interviews nicht konkret thematisiert und ausgeführt werden können. Eine Möglichkeit Reflexionsprozesse anzuregen wäre z.B. die kollegiale Supervision, in der die eigene Tätigkeit und die Verarbeitung der gesammelten Erfahrungen flankiert werden könnten. Dafür bedarf es allerdings eines Schutzraumes und zeitlicher Ressourcen, damit Schwierigkeiten, Unsicherheiten und Selbstzweifel offen ausgesprochen und gemeinsame Probleme erkannt werden können. Dies wiederum würde die Möglichkeit eröffnen sich bei der Einarbeitung neuer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nicht allein auf Erfahrungslernen und „Talent“ verlassen zu müssen, sondern die Prozesse aktiv begleiten zu können.

Im pädagogischen Fachdiskurs ist die Reflexion der eigenen Tätigkeit die Voraussetzung für die Entwicklung von Professionalität. Dem Aspekt der Reflexion sollte in der Beratertätigkeit noch mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, als dies in bisherigen Ansätzen der Fall ist, weil nur so eine Professionalisierung der Beratertätigkeit stattfinden kann (vgl. Heidsiek 2009, S.21ff.). Insofern ist es von höchster Bedeutung für die Beratungspraxis der Agenturen gegenüber den Betrieben, diese Praxis zu erforschen, auf eine theoretische Basis zu stellen und vor diesem Hintergrund zu reflektieren. Organisationsberater und -beraterinnen nehmen in diesem Sinne die Rolle eines Übersetzers/einer Übersetzerin ein und füllen kommunikativ eine Lücke zwischen ihrem Beraterwissen und der lebensweltlich geprägten Perspektive des Akteurs innerhalb des Systems. Die hohen Anforderungen, denen sich Berater und Beraterinnen in Organisationen stellen müssen, erfordern auch in den Agenturen hoch qualifizierte und erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Zu bedenken ist dabei, dass sich Wissen und Kompetenzen für den Beratungsprozess nicht hinreichend in formalen Qualifizierungsmaßnahmen vermitteln und erwerben lassen. Es wäre also zu prüfen, inwiefern Ansätze zur Kompetenzentwicklung der Mitarbeiter in die Arbeit der Betriebsberater integriert werden könnten. Nicht zuletzt aufgrund der strukturellen Unsicherheit in Bezug auf die spezialisierten Wissensbestände und die Prozesse, müssen Berater die Standards ihres professionellen Handelns indi-

viduell und kollektiv in der Berufsgruppe entwickeln. Folgende Prinzipien könnten in diesem Zusammenhang für die Entwicklung des Kompetenzprofils (vgl. Schiersmann u.a. 2008) von Beratern leitend sein:

- Handlungsorientierung (d.h. Berater sollten prüfen, ob ihre Beratung den Klienten konkrete Möglichkeiten zur Umsetzung bietet)
- Subjektorientierung (d.h. Ausrichtung am Individuum, seinen Interessen, Bedürfnissen und Fähigkeiten)
- Kompetenzorientierung (d.h. ein ganzheitliches Verständnis von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnissen und die Integration von Fach-, Sozial-, Personal- und Methodenkompetenz)
- Reflexivität (d.h. eine bewusste, kritische und verantwortliche Einschätzung und Bewertung von Handlungen – strukturelle Reflexivität und individuelle Reflexivität – Ziel: reflexive Handlungsfähigkeit)
- Selbstorganisation (d.h. auch Förderung von Potenzialen zur Selbstentfaltung und Selbstverwirklichung als übergeordnete Bildungsziele anzuerkennen)

Diese Merkmale gelten zum einen hinsichtlich des Beratungsprozesses bezogen auf den Klienten, der durch die Intervention der Beratung zu einer veränderten Handlungsoptionen kommen soll. Sie gelten aber auch für die Berater selbst. Insofern müssen diese Merkmale des Kompetenzprofils ständig überprüft und weiter entwickelt werden, um die berufliche Handlungsfähigkeit der Berater zu erhalten und zu entwickeln. Aufgrund der mangelnden Qualifizierungsangebote müssen Berater ihre eigene Kompetenzentwicklung reflexiv gestalten, d.h. ihre Professionalisierung individuell oder im Rahmen einer kollegialen Supervision gemeinsam mit anderen vorantreiben. Dieser Anforderung stehen bekanntlich häufig die strukturellen Rahmenbedingungen der Organisation gegenüber. Aufgrund eines hohen Maßes an bürokratischer Organisationsstruktur und einer ausgeprägten institutionellen Beharrungskultur dürfte dies in besonderer Weise für die Agenturen für Arbeit gelten. Dennoch gilt: wenn Berater weitgehend selbstorganisiert im Prozess ihrer Arbeit Kompetenzen entwickeln sollen, dann setzt dies lernförderliche Arbeitsbedingungen voraus. Eine Professionalisierung von Beratung in diesem Sinne kann nur gelingen, wenn für die Berater und Vermittler in den Agenturen lernförderliche Arbeitsbedingungen bestehen bzw. dauerhaft hergestellt werden. Dieser Aspekt wäre als qualitätssicherndes Merkmal auch in der neuen Beratungskonzeption (vgl. Rübner 2009), die der Vorstand der Bundesagentur in Auftrag gegeben hat, zu verankern.

5.1.7 Betriebsberatung durch den Arbeitgeberservice in der Perspektive der Akteure

Die betriebliche Förder- und Qualifizierungsberatung, die im Kontext der Krise ausgebaut wurde, erfolgt durch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Arbeitgeberservice. Diese Abteilung gab es zwar auch schon vor der Krise, aber mit den neuen Förder-

möglichkeiten veränderten sich der Umfang und die Inhalte der Beratertätigkeit durch den Arbeitgeberservice. Vor der Krise war der Arbeitgeberservice eine relativ kleine Abteilung mit Beratern, die zuvor in der individuellen Beratung von Arbeitssuchenden tätig waren. Es handelte sich um sehr erfahrene und hoch qualifizierte Beschäftigte in der Agentur (s.o.). Das Thema „Qualifizierung“ hatte vor der Krise zwar ebenfalls eine gewisse Relevanz für die Betriebsberatung, spielte aber neben Personalabbau, Personalakquise und Kurzarbeit eine eher untergeordnete Rolle.

Auch in der neuen Situation ist zu konstatieren, dass kaum eine *inhaltliche* Beratung im Hinblick auf die Gestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen in den Unternehmen stattfindet. Die Qualifizierungsberatung durch den Arbeitgeberservice beschränkt sich auf rechtliche Rahmenbedingungen und formal-organisatorische Aspekte. Im Vordergrund steht die Frage der Förderfähigkeit durch die Agentur. Dazu gehört nach Einschätzung der Befragten unter anderem die Beurteilung der Verbesserung der Employability¹⁶ der Beschäftigten durch eine Maßnahme und die Festlegung der Förderhöhe, soweit die rechtlichen Grundlagen und die ermessenslenkenden Weisungen diesbezüglich Spielräume offen lassen. Was die konzeptionelle Ausgestaltung der Qualifizierungsmaßnahme betrifft, wird diese meist den Betrieben selbst überlassen oder durch externe Weiterbildungsberater geleistet. Letztere Möglichkeit wird allerdings nur durch zwei der untersuchten Agenturen genutzt. Die Ausklammerung der konzeptionellen Beratung ist unter anderem dadurch bedingt, dass die Agenturen keine Weiterbildungsträger empfehlen dürfen. Hinzu kommt, dass die Berater und Beraterinnen des Arbeitgeberservice in der Regel keine entsprechende (berufs-)pädagogische Qualifikation aufweisen – und selbst wenn sie über diese verfügen würden, wäre eine inhaltliche und konzeptionelle Qualifizierungsberatung der Betriebe im Rahmen ihrer Arbeit nicht leistbar. Durch die Bereitstellung des oben beschriebenen Beratungsangebotes sind Berater und Beraterinnen personell ausgelastet.

Gerade für kleinere Betriebe ohne eine eigene Personalentwicklungsabteilung ist es daher schwer eine Qualifizierungsplanung zu leisten und effizient zu gestalten¹⁷. Dies wiederum führt unter Umständen zu einem „Sinnlosigkeitsverdacht“ gegenüber Qualifizierungsmaßnahmen. Hier besteht ein Handlungsbedarf, mit dem sich Agenturen näher auseinandersetzen könnten, um ihre Rolle als kompetente Arbeitgeberberater zu stärken.

16 „Employability“ kann mit „Beschäftigungsfähigkeit“ übersetzt werden. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sollen sich durch Qualifizierungsmaßnahmen so weiter entwickeln bzw. auch solche formalen Qualifikationen erlangen, dass sie attraktiver für Unternehmen werden und dadurch eher eingestellt bzw. eher im Unternehmen gehalten werden. Eine gute Employability ist also eine Eigenschaft, die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (auch überbetrieblich) besser einsetzbar macht und somit Phasen der Erwerbslosigkeit unwahrscheinlicher werden lässt.

17 Dies bestätigen die empirischen Befunde aus der Studie „Qualifizierung in der Krise“, welche im Auftrag der Technologieberatungsstelle Rheinland-Pfalz durchgeführt wurde. In der Befragung von fünf Betrieben stellte sich heraus, dass die Auseinandersetzung mit Qualifizierungsfragen vor der Krise und die institutionelle Verankerung von Qualifizierung im Betrieb entscheidend dafür sind, ob Betriebe in der Krise Fördermöglichkeiten genutzt haben (vgl. Köster et al. 2010). Vor allem kleinere Betriebe haben in der Regel nicht die personellen und zeitlichen Ressourcen, um sich in so einer Situation intensiv mit dem Thema auseinandersetzen zu können.

Alle Befragten stellten fest, dass es grundlegende Unterschiede in der individuellen Beratung von Arbeitssuchenden und der betrieblichen Beratung von Arbeitgebern gibt. Allerdings erfolgt die Vorbereitung der Beraterinnen und Berater von Betrieben ausschließlich auf inhaltlicher Ebene und ohne die Reflexion der konzeptionellen Unterscheidungserfordernisse. Die Beratung selbst und ihre Besonderheiten werden nicht systematisch thematisiert. Auch ein Bedarf für einen reflexiven Umgang mit dem Thema „Betriebsberatung“ wird nicht wahrgenommen. Nur in einzelnen Fällen wurde die Notwendigkeit gesehen Berater und Beraterinnen mittelfristig besser zu qualifizieren. Allerdings bestehen nach der Einschätzung der Befragten diese Qualifizierungsbedarfe ebenfalls rein in Hinblick auf die Beratungsinhalte, nicht aber in Hinblick auf die Beratertätigkeit.

Die Erfüllung der Aufgaben eines Betriebsberaters oder einer Betriebsberaterin ist qualitativ hochwertiger, wenn die Berater und Beraterinnen viel Erfahrung mitbringen. Die Entwicklung der benötigten Kompetenzen erfolgt also „on the job“. Deshalb wird einer möglichst großen personellen Kontinuität eine hohe Priorität beigemessen (s.o.).

Das mit der derzeitigen Qualifikation und dem Qualifikationserwerb der Berater und Beraterinnen einhergehende Verständnis von der eigenen Beratertätigkeit entspricht eher einer „Verkaufsberatung“, wie sie bereits im Primat der „Vertriebsorientierung“ mitschwingt (s.o.), und weniger der Form einer angebotenen „Hilfeleistung“ im pädagogischen Sinne. Letztere verfolgt das Ziel Möglichkeiten anzubieten, die den individuellen Bedarfen des jeweiligen Betriebes entsprechen und die Entscheidungsträger dazu anregen Lösungen zu entwickeln. In diesem letzteren Sinne hätte der Berater bzw. die Beraterin die Funktion einen Prozess zu begleiten, der durch die Organisation gestaltet wird. Das Deutungsmuster der Berater und Beraterinnen in Bezug auf die eigene Rolle und Tätigkeit und in Bezug auf die Organisation weichen also von den pädagogischen und systemtheoretischen Diskursen ebenso ab, wie von dem bereits angesprochenen Professionalisierungsdiskurs.

Die Systematisierung und Reflexion von Beratertätigkeiten könnte maßgeblich durch die Erstellung und Etablierung eines schriftlich fixierten Konzeptes erfolgen. In einem Teil der befragten Agenturen gab es zwar ein schriftlich fixiertes „Arbeitgeberkonzept“ und ein „Strategiekonzept Vertriebsorientierung“, allerdings handelt es sich hierbei um strategische Ausrichtung, die in Reaktion auf die jeweils vor Ort herrschenden Bedingungen entwickelt wurden. Diese beschränken sich auf die Auswahl der Betriebe und die zu behandelnden Themen sowie auf die Zielerreichung, während auch hier für die Beratung selbst keine Vorgaben, beispielsweise in Form von Leitlinien, existieren. Die quantitative Ausrichtung am Arbeitsmarkt und die Vorgaben durch die Bundesagentur stehen hier deutlich im Vordergrund. Diese Ausrichtung wird allerdings ebenfalls nicht reflektiert und die Begriffe „Konzept“ und „Strategie“ werden synonym verwendet. Für die Ausarbeitung eines „Konzeptes“ im oben beschriebenen Sinne wird von den Befragten keinerlei Notwendigkeit gesehen.

5.1.8 Austausch mit anderen Institutionen in regionalen Netzwerken

Dem Austausch mit anderen Institutionen, wie zum Beispiel Kammern und Weiterbildungsträgern, wird in den Agenturen ein hoher Stellenwert beigemessen. So sind die Agenturen in Netzwerke eingebunden, um Kunden zu akquirieren, als kompetenter Ansprechpartner wahrgenommen zu werden und letztlich die Zielerreichungsquoten zu verbessern. Zu diesem Zweck besteht ein reger Austausch mit benachbarten Agenturen. Eine Kooperation mit Agenturen desselben IAB-Vergleichstyps findet jedoch – anders als von der Bundesagentur mit der IAB-Typisierung intendiert – in der Regel nicht statt. Die Vernetzung pflegt der Arbeitgeberservice über diverse „Events“, wie z.B. Informationsveranstaltungen für Weiterbildungsträger oder für Betriebsräte (vgl. A-L, 17). Dies wird zwar geschätzt, ist in einigen Agenturen allerdings noch ausbaufähig. Zum Teil bestehen auch formale Kooperationen mit Kammern, Verbänden und anderen Agenturen, die aber praktisch kaum Relevanz haben, bzw. nicht so genutzt werden können, wie es ursprünglich vorgesehen war (vgl. B-B, 47)¹⁸.

Dies ist in der Perspektive der Netzwerktheorie wie folgt zu interpretieren: Howaldt u.a. (2002) unterscheiden im Wesentlichen zwei Grundtypen von Netzwerken: *Projektnetzwerke* orientieren sich in ihrer Analyse an klaren Zielvorgaben und haben die gemeinsame produktorientierte Bearbeitung von definierten Aufgaben zum Ziel. *Optionsnetzwerke* dagegen zeichnen sich durch eine latente Struktur aus, wobei informelle Aspekte im Vordergrund stehen und die persönliche Verflechtung der Akteure dominiert. Vertrauen wird für diesen Netzwerktyp als wichtige Voraussetzung hervorgehoben. Die Netzwerke, die für die Arbeit der Agenturen eine Rolle spielen, sind dem zweiten Typ, den Optionsnetzwerken zuzuordnen. Also solche wären sie prinzipiell geeignet, einen Beitrag zur Regionalpolitik zu leisten.

Nach Faulstich/Zenner (2002) kann Regionalisierung als ein staatliches Modernisierungskonzept gelten, das darauf zielt, die Region als Referenzrahmen für Politikgestaltung zu begreifen. Statt einer hierarchischen staatlichen Steuerung wird der flexiblen Kooperation zwischen staatlichen, kommunalen und gesellschaftlichen Akteuren Vorrang eingeräumt. Intendiert ist in diesem Zusammenhang die „Aufwertung der Region als aktiver Gestalter, die Mobilisierung des Regionalprozesses, die Schaffung geeigneter Kommunikationsstrukturen und die Erarbeitung eines regionalen Leitbildes für den kooperativen und sozialen Dialog der Akteure“ (Dobischat 1999, S. 95). Diese Möglichkeit wird aber, trotz aller Betonung der Bedeutung solcher Netzwerke, von den Agenturen nur sehr zurückhaltend genutzt. Damit ist die regionale Kooperation von vornherein einem potenziellen „Netzwerkversagen“ ausgesetzt:

18 In Fall B können Betriebe beispielsweise bei den Kammern Formulare ausfüllen, wenn Sie Interesse an Fördergeldern für Qualifizierungsmaßnahmen haben. Diese Formulare werden dann an die Agenturen weitergeleitet, da die Kammern nicht in der Lage sind, die entsprechenden Beratungen anzubieten. Praktisch wird diese Möglichkeit von den Betrieben allerdings kaum genutzt und die Kooperation zwischen Kammern und Agentur wurde dadurch nicht wesentlich intensiviert.

„Die Problemlösekapazität von Netzwerken wird beschränkt durch eine große Zahl von Akteuren, steigenden Zeitbedarf, fehlende Kontinuität, wachsende Koordinationsprobleme, zunehmenden Verhandlungsaufwand, Fortbestehen von Macht und Hierarchie sowie durch das Leugnen oder Verschieben von Konflikten“ (Faulstich/Zeuner 2002, S. 102f.).

Es ist davon auszugehen, dass die Netzworkeildung durch die Agenturen für Arbeit nicht institutionalisiert wird, weil sie für die Akteure letztlich keinen Nutzen bringt.

5.2 Institutionelle und strukturelle Veränderungen in der Krise

Nachdem dargestellt wurde, unter welchen Bedingungen und auf welche Art und Weise Betriebsberatung durch den Arbeitgeberservice stattfindet, wird im Folgenden analysiert, welche Auswirkungen die Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Beraterstätigkeit hatte. Wie bereits dargelegt wurde, hatte das konjunkturelle Tief deutliche Auswirkungen auf die Arbeit des Arbeitgeberservice. Diese wurden für die Berater und Beraterinnen vor allem durch die Einführung des sog. „Konjunkturpakets II“ spürbar. Dieses beinhaltet unter anderem Neuregelungen zum Kurzarbeitergeld und zur Qualifizierungsförderung während der Kurzarbeit. Die zügige und zudem rückwirkende Einführung des Pakets zum 01.02.2009 erforderte eine sehr schnelle Anpassung sowohl des Arbeitgeberservice als auch der Berater und Beraterinnen. Diese werden im Folgenden dargestellt.

5.2.1 Handlungsanweisungen und Hilfestellungen durch die Bundesagentur

Die Bundesagentur hielt sich mit Vorgaben für die Agenturen bezüglich des Umgangs mit der Krise eher zurück. Dieser Umstand kann von den Agenturen als Freiraum gedeutet werden oder den Eindruck erwecken, sie seien mit den an sie gestellten Anforderungen „allein gelassen“ worden. Die Ausgestaltung und Umsetzung der Förderprogramme wurde strategisch von den Agenturen selbst bewältigt. Die Bundesagentur stellte zum Umgang mit dem größer gewordenen Informationsumfang eine Power-Point-Präsentation zur Verfügung. Dies wird von den Beraterinnen und Beratern als hilfreich angesehen, um einen Überblick über Fördermöglichkeiten erhalten und diesen auch den Betrieben vermitteln zu können.

5.2.2 Bewältigungs- und Handlungsstrategien des Arbeitgeberservice in der Krise

Die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in der Krise erfolgte in den Agenturen formal zwar ähnlich aber inhaltlich zum Teil unterschiedlich. Dabei wird die Krise mit den Anforderungen für den Arbeitgeberservice zwar einerseits als große Herausforderung und Belastung für alle Beteiligten wahrgenommen, andererseits verstehen die Agenturen die

damit einhergehenden Veränderungen aber auch als Chance sich gegenüber den Betrieben als kompetente, zuverlässige, leistungsfähige und flexible Partner zu präsentieren und somit die Einbindung der Agenturen in Netzwerke zu verbessern. Dadurch, dass das Thema der betrieblichen Qualifizierung über einen langen Zeitraum vernachlässigt wurde, ist eine solche Neupositionierung nach Ansicht der Befragten notwendig:

„Und viele Jahre wurde die betriebliche Umschulung ziemlich flach gehalten. Und dies wieder zu beleben ist auch wieder ein riesen Beratungsbedarf. [...] Und das ist doch eigentlich eine tolle Chance“ (A-B, 39).

Eine durch die Krise intensivierte Zusammenarbeit könnte über die Krise hinaus auch für andere Themen und die Optimierung der Vermittlungsleistungen genutzt werden:

„Wenn wir jetzt mit den Arbeitgebern eine gute Beratungsleistung erbringen, dann haben wir eine Tür geöffnet. [...] Ich brauche auch nicht nur offene Stellen, sondern ich brauch ein Partner mit dem ich auch mal Kontakt aufnehmen kann“ (A-B, 6).

In vielen Punkten erfolgte die Anpassung an die Krise in den Agenturen ähnlich, obwohl die Bundesagentur weder detaillierte Vorgaben machte, noch eine überregionale Abstimmung zwischen den Agenturen stattfand. Die folgende Tabelle zeigt welche Maßnahmen von allen Agenturen durchgeführt wurden und in welchen Punkten unterschiedlich auf die Krise reagiert wurde:

Tabelle 2: Maßnahmen in der Krise

Agentur P	Agentur A	Agentur B	Agentur C
<ul style="list-style-type: none"> ● Verstärkte Beratung bei den Betrieben vor Ort ● Akquisition ausgewählter Betriebe und Branchen (z.B. durch Rundschreiben) ● Informationsveranstaltungen in den Räumen der Agenturen ● Veränderte inhaltliche Schwerpunkte in der Beratung (Personalabbau, Kurzarbeit und Qualifizierung statt Bewerbersuche) ● Inhaltliche Schulungen der Berater zu den neuen Themenschwerpunkten ● Beratung bzgl. des nicht-konzeptionellen Teils der Qualifizierungsberatung ● Vernetzung mit Agenturen, Kammern, Betrieben, Verbänden... ● Aufstockung des Personals (außer in Agentur C) 			
<ul style="list-style-type: none"> ● Flächendeckende Betriebsbedarfsanalyse ● Erstellung eines Notfallkonzept ● Bildung einer „Task Force“ ● Externe Weiterbildungsberatung 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mehr Mitarbeiter für die Auszahlung des Kurzarbeitergeldes an die Betriebe ● Experten für spezielle Themen (Multiplikatoren) ● Team für Qualifizierungsberatung 	<ul style="list-style-type: none"> ● Notfallplan ● Festlegung neuer Verantwortlichkeiten ● Kooperation mit den Kammern 	<ul style="list-style-type: none"> ● Bildung einer „Task Force“ ● Neue Aufgabenverteilung ● Unterstützung durch externe Weiterbildungsberater

Es zeigt sich also, dass trotz des Fehlens einer zentralen Steuerung durch die Bundesagentur für Arbeit, im Wesentlichen gleiche bzw. zum Teil auch sehr ähnliche Maßnahmen als Reaktion auf die kriseninduzierten Anforderungen ergriffen wurden. In organisationstheoretischer Perspektive ist dieser Befund so zu interpretieren, dass die angestoßenen Veränderungen offensichtlich von den Akteuren als funktional und angemessen Umgang mit dem Problem gesehen wurden.

Die Homogenität der Gestaltung der Anpassung an die Krise steht im Widerspruch zu der oben erläuterten Einschätzung durch die Befragten, dass die Situation vor Ort jeweils so unterschiedlich sei, dass ein Austausch mit anderen Agenturen des gleichen Typs nicht hilfreich zur Problembewältigung wäre. Unterschiedliche Anforderungen an die Agenturen und große Handlungsspielräume, wie sie durch die Befragten festgestellt wurden, müssten zu sehr heterogenen Umgangsweisen mit den Veränderungsanforderungen führen. Die diesbezügliche Homogenität spricht also für eine Relativierung der Wahrnehmung der Vergleichbarkeit durch die Agenturen. Vermutlich sind also zum einen die strukturellen Rahmenbedingungen ähnlicher und zum anderen die institutionellen Entscheidungsspielräume geringer als sie die Befragten vor Ort einschätzen.

Hier stoßen wir forschungslogisch und methodologisch auf das Problem unterschiedlicher Deutungsmuster in der Selbst- und Fremdwahrnehmung: Die Agenturen nehmen sich selbst jeweils als einzigartig und unterschiedlich von anderen Agenturen wahr und bewerten die Ausgangssituationen jeweils als sehr verschieden. Daher gibt es aus der Perspektive der Agenturen *keine* Vergleichbarkeiten oder Anknüpfungspunkte um gemeinsame Strategien zu entwickeln. Während sie sich also systemtheoretisch betrachtet als Systeme wahrnehmen, die von anderen Systemen grundsätzlich verschieden sind, handelt es sich aus unserer Perspektive – also aus der Perspektive der Forscher – um Organisationen, die alle mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sind und *gemeinsam* ein System bilden, welches sich den neuen Anforderungen anpassen muss. Diese unterschiedlichen Grenzziehungen (also entweder zwischen den einzelnen Agenturen und der jeweiligen Umwelt, oder zwischen den Agenturen als *einem* System und der Umwelt) entsteht jeweils durch eine bestimmte Beobachterperspektive, welche ausschlaggebend für die Anpassungsmöglichkeiten der Organisationen ist.

Insgesamt beurteilten die Befragten die Anpassungen an die Krise durch die eigene Agentur als erfolgreich. Alle Beteiligten sahen sich bisher unbekanntem Anforderungen gegenüber, konnten diese aber nach einer ersten ausgesprochen arbeitsintensiven Phase bewältigen und sogar produktiv nutzen.

5.2.3 Einschätzung des AGS zur zurückhaltenden Nutzung von Fördermöglichkeiten durch die Betriebe

Während Phasen mit einer guten Konjunktur steht die Erfüllung der Aufträge für die Betriebe im Vordergrund, weshalb das Thema „Qualifizierung“ keine Priorität hat:

„In Zeiten von vollen Auftragsbüchern ist ein Arbeitgeber nicht unbedingt der erste der schreit: ich will meine Mitarbeiter qualifizieren“ (C-L, 40).

Ein Ausgangspunkt der vorliegenden Studie war die Frage, warum Betriebe in der Krise, in der durch den Mangel an Aufträgen die zeitlichen Ressourcen vorhanden wären, die ihnen gebotenen Fördermöglichkeiten für die Qualifizierung der Beschäftigten ebenfalls kaum nutzen.¹⁹ Daher war es von Interesse, die Einschätzungen der Experten in den Agenturen in Bezug auf Gründe für und gegen die Nutzung von Fördermöglichkeiten zu dokumentieren:

Die Beschäftigten im Arbeitgeberservice nannten eine Vielzahl hemmender Faktoren für die Nutzung von Fördergeldern. Förderliche Faktoren wurden fast gar nicht benannt. Auch die eigene Rolle, d.h. die Frage, ob und inwiefern die Beratung durch die Agentur einen Ausschlag bei der Entscheidung eines Betriebes für oder gegen die Nutzung von Fördermöglichkeiten spielen könnte, wird von den Befragten nicht thematisiert. Stattdessen wird die Verantwortung für die mangelnde Nutzung dieser Möglichkeiten in erster Linie bei den Betrieben und insbesondere bei den Betriebsräten sowie in der mangelnden Motivation vor allem der gering qualifizierten Beschäftigten zur Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen gesehen. Die schwache Gewichtung der eigenen Einflussmöglichkeiten und der eigenen Verantwortung für die Nutzung von Fördergeldern zeigt sich auch bei den beiden Agenturen, die externe Weiterbildungsberater eingesetzt haben und deren Einsatz als sehr effektiv bewerten.

Nach Einschätzung der Befragten spielen Mitnahmeeffekte²⁰ eine erhebliche Rolle bei der Entscheidung für oder gegen die Nutzung von Fördermöglichkeiten:

„Also die Mitnahmeeffekte in dem Projekt Kurzarbeit und Qualifizierung sind relativ hoch, während ich im Bereich WeGebAU vielleicht doch echte Ansätze sehe, da mehr zu bewirken“ (A-L, 60).

Mitnahmeeffekte führen also dazu, dass Betriebe, die bereits ein ausgearbeitetes Qualifizierungsprogramm haben, Fördergelder für solche Veranstaltungen beantragen, die den Förderkriterien entsprechen, während Betriebe, die sich auch sonst kaum mit Qualifizierungsmöglichkeiten auseinandersetzen, eher selten auf diese Möglichkeit der Finanzierung zurückgreifen.

Ebenfalls deutliche Auswirkungen haben formale Regelungen zur Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge. Während zunächst nur solche Betriebe, die Beschäftigte während der Kurzarbeit qualifizierten, die Sozialversicherungsbeiträge erstattet bekamen,

19 Die einzige Agentur, die entgegen der bundesweiten Zurückhaltung eine relativ gute Nutzung verzeichnen kann, ist Agentur B: *„Wir haben hier im letzten Jahr 300 WeGebAU-Fälle gehabt, und knapp 950 QualiKug-Fälle. Das ist für eine kleine Agentur viel“ (B-L, 70).*

20 Mit „Mitnahmeeffekt“ wird der Fall bezeichnet, dass Betriebe, bestimmte Qualifizierungen bereits fest eingeplant haben, und an die Planung anschließend Fördergelder für diejenigen Maßnahmen beantragen, welche für eine Förderung in Frage kommen. In solchen Fällen beeinflussen die Förderprogramme die Qualifizierungsstrategien der Betriebe oder der Umfang der Qualifizierungsmaßnahmen eher nicht.

wurde im weiteren Verlauf der Krise diese Voraussetzung als Bedingung der Förderfähigkeit gestrichen. Mit dieser Änderung sank das Interesse der Betriebe an „Qualifizierung während der Kurzarbeit“ rapide:

„Man muss es historisch sehen: Wenn man auf QualiKug geht... Betriebe, die während Kurzarbeit qualifiziert haben, haben dadurch 100% der Beiträge erstattet bekommen. Dann kam wieder eine Gesetzesänderung: Ab dem 7. Monat haben die Betriebe sowieso diese 100% gekriegt. Von daher, denke ich mal, wird jetzt die Qualifizierung auf ein Maß heruntergeschraubt, wo die Betriebe wirklich einen Eigennutzen drin sehen. Das kann man pauschal aber auch nicht sagen“ (B-L, 35).

Ein weiterer Grund gegen die Nutzung von Fördergeldern wird von den Agenturen in den rechtlichen Vorgaben gesehen. So ist der Aufwand für die Beantragung zum Teil sehr hoch, die Programme haben eine begrenzte Laufzeit und stellen sich sehr vielfältig und dadurch unübersichtlich dar. Dies schreckt einige Betriebe davon ab sich eingehender damit zu befassen. Teilweise lohne sich aus der Perspektive der Betriebe auch der Aufwand für die in Aussicht stehende Förderhöhe nicht. Allerdings sei dies oft nur ein Eindruck, der bei den Betrieben entstehe, der aber zum Teil durch eine gute Beratung durch die Agentur widerlegt werden könne:

„Viele glauben, die Formulare wären zu kompliziert, das würde alles zu lange dauern oder wird sowieso nichts. Da muss man dran arbeiten, wenn man vor Ort ist, damit man positive Ergebnisse erzielt“ (P-B 16).

Einige Betriebe befürchten nach Einschätzung der Agenturmitarbeiter auch, dass die gesteigerte Mobilität der Beschäftigten zu einer Abwanderung aufwendig qualifizierter Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen oder zu höheren Lohnforderungen führen könnte. Hier spiegelt sich ein generelles Argumentationsproblem für die Qualifizierung von Beschäftigten wider. Dadurch, dass die Auswirkungen von Qualifizierung auf die Produktivität und die Kosten schwer messbar ist, wird es als großes Risiko gewertet diesbezügliche Investitionen zu tätigen. Dabei sind die Agenturen angesichts des sich weiter verschärfenden Fachkräftemangels und der demografischen Entwicklung auf die Qualifizierungstätigkeiten der Betriebe angewiesen:

„Es kommt wieder ein Fachkräftemangel durch die demografische Entwicklung. Jeder sieht es im Grunde genommen und trotzdem ist es so schwer die Programme umzusetzen. Wir können keine Fachkräfte backen und in einer Schublade aufbewahren“ (A-B, 64).

Während der Kurzarbeit werden diese Bedenken durch die Unvorhersehbarkeit der Auswirkungen der Krise auf die Betriebe verstärkt. So besteht immer die Gefahr, dass für eine Qualifizierungsmaßnahme zeitintensiv geplant und Fördergelder beantragt wurden aber durch eine verbesserte Auftragslage vorzeitig beendet oder sogar komplett gestri-

chen werden muss. Um effektive Überzeugungsarbeit in den Betrieben leisten zu können, sind die Agenturen zum Teil auf die Unterstützung der *Betriebsräte* angewiesen:

„Betriebsräte haben sehr häufig Qualifizierung zur Arbeitsplatzsicherung unterstützt. Es gab aber auch Betriebsräte, die dies nicht taten. Die Arbeitnehmer lassen sich nur von Qualifizierung in Kurzarbeit überzeugen, wenn Betriebsräte und Betrieb sich gemeinsam für eine Fortbildung aussprechen“ (A-L, 11).

Die Rolle von Betriebsräten wird von den Befragten positiv eingeschätzt. In der Regel werden die Agenturen durch die Betriebsräte unterstützt, ansonsten sei es aber sehr schwierig, auch die Beschäftigten von dem Nutzen der angebotenen Qualifizierungsmöglichkeiten zu überzeugen.

5.2.4 Ausblick – Konsequenzen und nachhaltige Folgen der Krise

Abschließend wird hier die Frage diskutiert, inwiefern die Veränderungen, die durch die Krise hervorgerufen wurden, auch längerfristig Folgen für die Arbeit der Agenturen und insbesondere des Arbeitgeberservice haben.

Erklärtes Ziel der Agenturen war es, sich in der Krise als kompetente Ansprechpartner für Betriebe zu positionieren und somit auch eine engere Vernetzung mit anderen Institutionen voranzutreiben. Vor der Krise war es zum Teil schwierig Betriebe zu erreichen, weil diese, im Gegensatz zu den Arbeitssuchenden, nur in Ausnahmefällen zu einer Zusammenarbeit mit den Agenturen verpflichtet sind. Zwar müssen Betriebe Kurzarbeit und Massentlassungen bei der Agentur beantragen und ggf. mit ihr gemeinsam Lösungsmöglichkeiten abwägen, aber in Fragen der Qualifizierung der Beschäftigten ist die Kooperation nicht obligatorisch und so sehen die Betriebe diese unter Umständen auch nicht als mögliche Gesprächspartner. Durch die Krise war die Zusammenarbeit auch im Kontext anderer Themen enger und trat dadurch erst in das Bewusstsein vieler betrieblicher Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen:

„Gerade Leute vertrieblich zu schulen – von Gesprächsführung, von Inhalten, von Vermarktung – so dass die Leute auch draußen sprachfähig sind.[...] Es ist für uns sehr wichtig, dass wir als Gesprächspartner anerkannt werden. Diesen Ruf haben wir uns redlich verdient. Wir werden jetzt auch mehr ernst genommen, was die Zahlen beweisen – in Kundenzufriedenheit und Zielerreichung. Die zeigen uns, dass wir auf einem guten Weg sind“ (P-TL, 3).

Allerdings wurden viele der in der Krise entstandenen Vernetzungen mit anderen Agenturen, Kammern, Verbänden und Betrieben bereits zum Erhebungszeitpunkt im Herbst 2009 wieder aufgelöst. Dadurch, dass die Wirtschaftskrise als Anlass für die Kooperation allmählich an Bedeutung verlor, wurde der Kontakt weniger gepflegt. Dieser könnte nur aufrechterhalten werden, wenn neue relevante Themen gefunden werden, die für die vernetzten Akteure Relevanz besitzen, was allerdings nicht aktiv erfolgt.

Eine Konsequenz aus der Krise könnte darin bestehen, dass Instrumente (z.B. WeGebAU) und Themen (z.B. Qualifizierung), die zuvor schon existierten, aber bis dahin kaum zur Kenntnis genommen wurden, jetzt in den Vordergrund treten. Die Auseinandersetzung mit neuen Themen kann zu einem Paradigmenwechsel bei Unternehmen sowie Beschäftigten führen. Beispielsweise kann ein Betrieb, der sich zuvor kaum mit Personalentwicklung befasst hat, jetzt Potenziale für die eigene Entwicklung wahrnehmen. Dagegen sprechen allerdings die bereits angesprochenen empirischen Befunde, welche zeigen, dass nur solche Betriebe qualifizierten, die dies auch *vor* der Krise als elementaren Bestandteil ihrer Organisation begriffen haben (vgl. Köster et al. 2010).

Es gibt also Hinweise dafür, dass die Krise und die damit einhergehenden Veränderungen in der Betriebsberatung durch die Agenturen zu grundsätzlichen Veränderungen in der Bewertung und Wahrnehmung von Qualifizierung führen können (s.o.). Allerdings deutet die Art der Nutzung der Fördermöglichkeiten an, dass eine solche Umorientierung in weiten Teilen nicht stattgefunden hat. So steht der schon sprichwörtlich gewordene „Staplerführerschein“ symbolhaft für das Phänomen, dass mit Fördergeldern in erster Linie „Standardmaßnahmen“ finanziert wurden, obwohl der konzeptionellen Ausgestaltung von überbetrieblich orientierten Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen von Förderprogrammen kaum Grenzen gesetzt sind. An dieser „Phantasielosigkeit“ in den Betrieben bezüglich der Nutzung der ihnen offenstehenden Möglichkeiten hätten die Agenturen mittels konzeptioneller Beratung stärker anknüpfen können bzw. können diese in Zukunft ausbauen.

6 Fazit

Ziel der vorliegenden Studie war es festzustellen, wie die Agenturen für Arbeit mit dem erhöhten Beratungsbedarf gegenüber Betrieben in der Krise umgegangen sind, wie sie die Bewältigung der damit einhergehenden Herausforderungen konzeptionell umsetzten und wie sich die Beratungspraxis gestaltet. Die strukturelle und institutionelle Ausgestaltung der Agenturen ist für die Öffentlichkeit bisher kaum transparent gewesen.

Der Arbeitgeberservice in der Agentur für Arbeit hat in der Krise die Aufgabe übernommen, Betriebe hinsichtlich der Fördermaßnahmen, die eine Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung ermöglichen, als Kunden der Agentur zu beraten. Daher lag der Fokus der Untersuchung auf den Geschäftsführungen sowie Beraterinnen und Beratern im Arbeitgeberservice. Dadurch war es möglich sowohl die Perspektive des strategischen Managements als auch der operativen Umsetzung von Arbeitgeberberatung sowie die Unterschiede in der Wahrnehmung dieser beiden Akteursgruppen zu berücksichtigen. Da im Vorfeld kaum etwas über die Beratung von Betrieben durch die Agenturen bekannt war, bedurfte es zunächst einer Darstellung der Gegebenheiten *vor* der Krise, um im Anschluss die Veränderungen beschreiben zu können, die sich durch die Einführung des sog. „Konjunkturpakets II“ für die Agenturen ergaben. So lagen zuvor weder Studien zu den Aufgaben und Tätigkeiten im Arbeitgeberservice, noch zu der Beratung von Betrieben durch die Agenturen für Arbeit vor. Dies sind allerdings Bedingungen vor deren Hintergrund die Anpassungsleistungen der Agenturen an die Herausforderungen, die sich durch die Krise an sie stellten, nachzuvollziehen sind.

Die Auswahl der Agenturen erfolgte auf der Grundlage der Typisierung durch das IAB. Dies geschah unter anderem, weil es sich um eine der wenigen Veröffentlichungen überhaupt und um die umfangreichste Datensammlung zu den Agenturen für Arbeit handelt. Die Ziele dieser Typisierung waren es Vergleichbarkeit zu schaffen und die Strategieentwicklung für die Vergleichstypen voranzutreiben. Die Befragten in den Agenturen stellen jedoch fest, dass der Austausch unter den Agenturen desselben Typs kaum möglich ist, weil die Vergleichstypen keine realistische Vergleichbarkeit schaffen. Die regionalen und strukturellen Rahmenbedingungen der Agenturen desselben Typs werden von den Befragten als so heterogen wahrgenommen, dass ein produktiver Austausch nicht oder nur eingeschränkt möglich sei. Diese Einschätzung wird auch von den Autoren der Typisierung geteilt (vgl. Blien/Hirschenauer 2005b). Die vorliegende Analyse hat jedoch gegenüber dieser Einschätzung gezeigt, dass die Agenturen mit sehr ähnlichen Strategien auf die Herausforderungen der Krise reagiert haben. Dies wiederum spricht dafür, dass ein Austausch ggf. doch mehr Ähnlichkeiten sichtbar machen würde als angenommen. Dieser könnte beispielsweise über Workshops mit Vertretern und Vertreterinnen verschiedener Agenturen desselben Typs erfolgen.

Gezeigt werden konnte, dass die Kriterien des New Public Managements, die seit der Arbeitsmarktreform als Bewertungsmaßstab für die Arbeit der Agenturen gelten, nur

zum Teil erfüllt waren. Zwar werden von allen Befragten die Begrifflichkeiten durchgehend verwendet, aber der inhaltliche Widerspruch zwischen „Vertriebsorientierung“ und „Kundenorientierung“ konnte nicht gänzlich aufgehoben werden (vgl. Kap. 5.1.5). Die Qualität der Beratung ist im Sinne des New Public Managements gekennzeichnet durch eine individuelle, fallgerechte Betreuung. Nicht nur die Erfüllung von Erwartungen steht hierbei im Vordergrund, sondern auch der Nutzen den der Kunde aus der Leistungserbringung erzielen kann. In der Regel sind Betriebsberatungen jedoch themenbezogen und erfolgen im Hinblick auf z.B. Stellenakquise, Kurzarbeit, Qualifikationsanalysen und Qualifizierungsberatung. Den Betrieben wird von den Agenturen zur Lösung ihrer Probleme ein entsprechender Dienstleistungskatalog angeboten, der unterschiedliche Programme und Fördermöglichkeiten umfasst. Dabei sollen sich die Berater und Beraterinnen auf bestimmte Schwerpunkte konzentrieren, wie zum Beispiel die Nachqualifizierung von Ungelernten und die Qualifizierung von Arbeitslosen in den Bereichen, in denen sie vom Arbeitsmarkt nachgefragt werden. Diese Vorgaben stehen jedoch zum Teil im Widerspruch zu einer fallgerechten individuellen Leistungserbringung. Sieht der standardisierte Katalog für bestimmte personalpolitische Probleme im Unternehmen keine Lösungsmöglichkeit, können die Berater und Beraterinnen darauf nicht eingehen. Eine *fallgerechte* Beratung kann hier also aufgrund *restriktiver struktureller Vorgaben* nicht konsequent realisiert werden. Auch geben ermessenslenkende Weisungen einen klaren finanziellen Rahmen der möglichen Förderungsstrategien vor, was von den Beratern und Beraterinnen teilweise als Einschränkung gesehen wird. Dadurch ist es schwierig den Betrieben individuell geeignete Lösungen für ihre komplexen und organisationsbezogenen spezifischen Probleme anzubieten.

Als problematisch erweist sich das *Fehlen von Beratungskonzepten* für die Beratung von Betrieben durch den Arbeitgeberservice. Hier findet weder auf individueller noch auf institutioneller Ebene eine prozessbezogene Reflexion der eigenen Tätigkeit statt. Formale Konzepte, wie sie für die Arbeitnehmerberatung vorliegen, werden von den Befragten selbst abgelehnt, da sie ihnen für die Betriebsberatung zu standardisiert scheinen. Eine zurückhaltende Reflexion der eigenen Tätigkeit schlägt sich auch im Hinblick auf die Verantwortung für die marginale betriebliche Nutzung von Fördermöglichkeiten nieder: auch hier wird die *eigene* Rolle der Beraterinnen und Berater nicht kritisch hinterfragt und die Gründe für die zurückhaltende Nutzung der Förderung werden allein bei den Betrieben gesehen. Kein Interviewpartner sprach an, dass auch eine suboptimal verlaufende Beratung dazu führen kann, dass ein Betrieb sich *gegen* die Beantragung von Fördergeldern oder gegen Qualifizierungsbemühungen generell entscheidet.

Es konnte gezeigt werden, dass sich die Berater und Beraterinnen von Arbeitgebern in den Agenturen für Arbeit vielfältigen Anforderungen stellen müssen, und eine Reflexion der eigenen Tätigkeit sowie eine konzeptionelle Verankerung der Betriebsberatung bisher kaum stattgefunden hat. Dennoch konnten sich die Agenturen sehr schnell auf die durch das sog. „Konjunkturpaket II“ ergebenden Veränderungen einstellen, was allerdings mit einem erheblichen Aufwand verbunden war. Da die Agenturen auf ähnliche Weise auf die Veränderungen reagierten ist davon auszugehen, dass ein intensiverer

Austausch zwischen den Agenturen hilfreich für eine Optimierung der Strategien und Konzepte in der Arbeitgeberberatung wäre. Auch eine systematische Reflexion der Tätigkeit könnte auf diesem Weg angeregt werden.

Die Vorbereitung auf die Beratung von Betrieben erfolgt auf rein inhaltlicher und formaler Ebene. Eine *konzeptionelle* Beratung von Betrieben mit Blick auf die Gestaltung von Qualifizierungsmaßnahmen in der Phase der Kurzarbeit ist aufgrund der Qualifikationen der Berater und Beraterinnen durch diese selbst nicht möglich. Dies wird größtenteils auch nicht als Aufgabe des Arbeitgeberservice gesehen, was dazu führt, dass es aufgrund der Tatsache, dass keine enge Kooperation mit Bildungsträgern gepflegt wird, diese Beratungsleistung von keiner anderen Institution wahrgenommen wird. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass die Fördermaßnahmen, die auf eine Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung zielen, seitens der Unternehmen kaum ausgeschöpft werden. Hier könnte das Leistungs- und Angebotsspektrum der Agentur für Arbeit noch deutlich ausgeweitet werden bzw. eine verstärkte regionale Kooperation gepflegt werden.

Insgesamt sehen sich die Agenturen als erfolgreich bei der Bewältigung der Situation in der Krise. Sie begriffen sie darüber hinaus als Chance der Neupositionierung gegenüber den Betrieben um als verlässliche und kompetente Ansprechpartner anerkannt zu werden. Die so intensivierte Vernetzung kann allerdings nicht über die Krise hinaus wirksam sein, wenn die Kooperationen nicht mit neuen Themen besetzt werden. Daher zerfallen die teilweise aufgebauten Strukturen wieder.

Eine Optimierung der Beratung wäre im Sinne einer Ergänzung der *formalen* durch eine *konzeptionelle* Qualifizierungsberatung (ggf. durch externe Berater und Beraterinnen) sowie durch die Etablierung von Beratungskonzepten im Arbeitgeberservice möglich. Letzteres würde auch Reflexionsprozesse fördern, welche im Rahmen von Workshops mit anderen Agenturen zusätzlich unterstützt werden könnten. Der Austausch mit Beratern und Beraterinnen aus anderen Agenturen könnte mögliche Vergleichbarkeiten und Anknüpfungspunkte sichtbar machen und zu Strategie- und Konzeptentwicklungen beitragen bzw. diese erst ermöglichen. Die empirische Dokumentation dieser Prozesse würde nicht nur den Transfer bewährter Vorgehensweisen auf andere Agenturen, sondern auch auf andere Institutionen ermöglichen.

Die Ergebnisse dieser Studie im Überblick:

- **Beratungsstrategien und -konzepte:** Es gibt zwar formale Strategien, aber keine inhaltlichen und methodischen Konzepte zur Beratung von Betrieben durch die Agenturen für Arbeit. Für die Beratungstätigkeit sind die Mitarbeiter in der Regel nicht systematisch qualifiziert und die Art und Weise der Beratung ist auch nicht Gegenstand der individuellen oder der organisationalen Reflexion. Die Beratung von Betrieben durch den Arbeitgeberservice zielt nicht auf die Entwicklung von Qualifizierungskonzepten, sondern beschränkt sich auf die Information über formale rechtliche Rahmenbedingungen.

- **Ausrichtung am New Public Management (NPM):** Die Ziele und Kriterien des New Public Managements schlagen sich in der Arbeit des Arbeitgeberservice nieder (Kundenorientierung, Ergebniskontrolle, Vertriebsorientierung und ermessenslenkende Weisungen), sie werden allerdings nicht konsequent umgesetzt. Dabei ist die Kundenorientierung der Erfüllung von Zielerreichungsquoten untergeordnet. Schulungen zur Vertriebsorientierung im Sinne des NPM bilden neben dem Erfahrungslernen die wichtigsten Qualifizierungsmöglichkeiten für die Beschäftigten im Arbeitgeberservice. Der Arbeitgeberservice betrachtet gegenüber den Betrieben nicht ihre Dienstleistung (also die Beratung) als das „Produkt“, was sie vertreiben, sondern den Arbeitssuchenden.
- **Doppelter Kundenauftrag:** Trotz des „doppelten Kundenauftrags“ besteht eine hierarchische Trennung zwischen der betrieblichen Beratung von Arbeitgebern auf der einen und der individuellen Beratung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf der anderen Seite.
- **Folgen der Krise:** Möglichkeiten der Vernetzung, die durch die Krise entstanden, wurden zwar genutzt, aber über die Krise hinaus kaum weitergeführt. Mit Blick auf die Aufgaben- und Funktionsverteilung innerhalb der Agenturen ist festzustellen, dass die Agenturen für Arbeit sich selbst als System kaum thematisieren und auch die Ressourcen, die durch Umstrukturierungsmaßnahmen grundsätzlich freigesetzt werden, nicht effektiv nutzen. Obwohl die Agenturen ihre Situation als schwer vergleichbar mit der anderer Agenturen wahrnehmen, erfolgten die Reaktionen auf die Krise relativ ähnlich, was dafür spricht, dass ein intensivierter Austausch zwischen den Agenturen hilfreich sein könnte. Die Gründe für die geringe Nutzung von Fördermöglichkeiten liegen nach Einschätzung der Agenturen in erster Linie bei den Betrieben.

Diese Studie versteht sich als eine Exploration im Feld der betrieblichen Qualifizierungsberatung durch die Agentur für Arbeit. Die Ergebnisse liefern der *Praxis* im besten Fall Hinweise und Ansatzpunkte für die Agenturen und kooperierende Institutionen, die Beratungsprozesse zu optimieren. Dies gilt vor allem unter dem Aspekt der geringen Inanspruchnahme der Fördermittel, die durch den ESF und die Bundesregierung bereit gestellt wurden.

Für die *Forschung* besteht aufgrund der insgesamt bisher nur sehr lückenhaften Aufarbeitung des Themas die Aufgabe darin, die Funktionsweisen und Steuerungsmechanismen von öffentlichen Institutionen im Umgang mit Herausforderungen, die sich aus ökonomischen Krisen ergeben, interdisziplinär weiter zu beschreiben und zu analysieren.

7 Literatur

Arnold, R./Gieseke, W./Zeuner, C. (Hrsg.) (2009b): Bildungsberatung im Dialog Band II. 13 Wortmeldungen. Baltmannsweiler.

Arnold, R.; /Gieseke, W./Zeuner, Ch. (Hrsg.) (2009a): Bildungsberatung im Dialog Band I. Theorie – Empirie – Reflexion. Baltmannsweiler.

Baecker, D. (2003): Was tut ein Berater in einem selbstorganisierenden System? In: Zirkler, M./Müller, W. R. (Hrsg.): Die Kunst der Organisationsberatung. Praktische Erfahrungen und Theoretische Perspektiven. Bern, Stuttgart, Wien. S. 103-116.

Blien, U./Hirschenauer, F. (2005a): Welche Arbeitsagenturen sind vergleichbar? In: IAB Kurzbericht, Ausgabe 18/14.10.2005.

Blien, U./Hirschenauer, F. (2005b): Vergleichstypen 2005. Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleiche zwischen Agenturbezirken. IAB Forschungsbericht Nr. 24/2005.

Bude, H. (2008): Die Kunst der Interpretation. In: Flick, U./von Kardorff, E./Steinke, I. (Hrsg.): Qualitative Forschung 6. Hamburg, S. 569-578.

Czommer, L./Schweer, O. (2005): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in ARGen – oder im Argen? In: Institut Arbeit und Technik Nordrhein-Westfalen Jahrbuch 2005. S.117-132. Online unter: URL: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/jahrbuch/jahrb05/10-czommer-schweer.pdf> (Stand: 14.12.2009).

Dauth, W./Hirschenauer, F./Rüb, F. (2008b): Vergleichstypen 2008 – Neufassung der SGB-III-Typisierung. IAB Forschungsbericht 8/2008. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Dauth, W./Hirschenauer, F./Rüb, F. (2008a): IAB-Forschungsbericht. Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Dobischat, R. (1999): Reichweiten und Grenzen des Beitrags von beruflicher Weiterbildung zum regionalen Strukturwandel. Netzwerke zwischen Betrieben und überbetrieblichen Weiterbildungsträgern – eine Allianz mit Zukunft? In: Hendrich, W./Büchter, K. (1999): Politikfeld betriebliche Weiterbildung. München, Mering. S. 89-116.

Dobischat, R./Düsseldorff, K./Dikau, J. (2006): Rechtliche und organisatorische Bedingungen der beruflichen Weiterbildung. In: Arnold, R./Lipsmeier, A. (Hrsg.): Handbuch der Berufsbildung². Wiesbaden, S. 531-546.

Emons, W. (2002): Information, Märkte, Zitronen und Signale – Zum Nobelpreis an Georg Akerlof, Michael Spence und Joseph Stiglitz, Wirtschaftsdienst. In: Zeitschrift

für Wirtschaftspolitik, herausgegeben von Hamburgischen Welt-Wirtschaft-Dienst, Heft – Nr. 11, Nomos Verlag, Baden-Baden.

Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, § 77,1.

Faulstich, P./Zeuner, C. (2002): Kompetenznetzwerke und Kooperationsverbände in der Weiterbildung. In: GdWZ 3 [2001], S. 100-103.

FAZ (2006): Arbeitsagentur bescheinigt sich mehr Effizienz. 11. Januar 2006 Nr. 9, Seite 43.

Freiling, Th./Löffelmann, S. (2009): Unternehmen von Nutzen überzeugen. Beratung für die betriebliche Weiterbildung. In: Weiterbildung. Zeitschrift für Grundlagen, Praxis und Trends, 6(2009), S. 14-17.

Fritsch, M./Wein, Th./Ewers, H.-J. (1999): Marktversagen und Wirtschaftspolitik – Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. 3. Aufl., München.

Gehrmann, W. (2005): Der lange Marsch. Die ZEIT Nr. 42 (13.10.2005).

Gläser, J./Laudel, G. (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen³, Wiesbaden.

Gröning, K. (2009): Die Entwicklung der pädagogischen Beratung von 19945 bis heute – eine Skizze. In: Der Pädagogische Blick. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis in pädagogischen Berufen, 17. Jg., 4/2009, S. 215-228.

Heidsiek, Ch. (2009): Reflexion und Organisationsberatung. Reihe: Geißler, H.; Petersen, J. (Hrsg.): Bildung und Organisation. Frankfurt a. M..

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

Hipp, L. (2009): Weiter mit Weiterbildung! Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. In: WSI Mitteilungen 7/2009.

Howaldt, J./Husemann, R./Morhard, A. u. a. (2002): Workshopergebnisse. In: Hentrich, J./Hoß, D. (Hg.): Arbeiten und Lernen in Netzwerken. Eine Zwischenbilanz zu neuen Formen sozialer und wirtschaftlicher Kooperation. Eschborn, S. 404-414.

<http://www.fb1.uni-siegen.de/soziologie/mitarbeiter/ludwig-mayerhofer/methoden/glossar-aktivierende-arbeitsmarktpolitik.pdf> [Stand: 14.12.2009].

Hujer, R./Zeiss, Ch. (2005): Vermittlungsgutscheine – Zwischenergebnisse der Begleitforschung 2004. Teil IV Makroökonomische Wirkungsanalyse. IAB Forschungsbericht 4/2005. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Kistler, E. (2008): Alternsgerechte Erwerbsarbeit, Böckler Forschungsmonitoring Nr. 7/2008.

Klingebiel, S. (2009): Qualitätsansprüche an Bildungsberatung – fachpolitische Aspekte. In: Der Pädagogische Blick. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis in pädagogischen Berufen, 17. Jg., 4/2009, S.205-214.

Kossack, P. (2009): Bildungsberatung revisited. Ein Strukturmodell zur Bildungsberatung. In: Arnold, R./Gieseke, W./Zeuner, Ch. (Hrsg.) (2009): Bildungsberatung im Dialog Band I. Theorie – Empirie – Reflexion. Baltmannsweiler. S. 45-67.

Köster, P./Hiestand, S./Haunschild, A./Meyer, R. (2010): Qualifizierung in der Krise. Strategien betrieblicher Qualifizierung und Kompetenzentwicklung im Spannungsfeld objektiver Anforderungen und individueller Deutung – eine qualitative Untersuchung in der Akteursperspektive (im Druck).

Kranz, O. (2009): Interaktion und Organisationsberatung. Interaktionstheoretische Beiträge zu Profession, Organisation und Beratung. Wiesbaden.

Kruppe, Th. (Hrsg.) (2008): Mehr Vermittlung durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs „Förderung der Arbeitsaufnahme“ (FAIR). Reihe: IAB-Bibliothek. Die Buchreihe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Karlsruhe.

Kühl, S. (2006): Die Professionalisierung der Professionalisierer. Das Scharlatanerieproblem im Coaching und der Supervision und die Konflikte und Die Professionsbildung. Working Paper 4.

Lamnek, S. (2005): Qualitative Sozialforschung, 4. Aufl., Weinheim und Basel.

Ludwig-Mayerhofer, W. (o.J.): Glossar der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.

Mayring, Ph. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung⁵, Weinheim und Basel.

Mayring, Ph. (2008): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken¹⁰, Weinheim und Basel.

Mayring, Ph./Gläser-Zikuda, M. (Hrsg.) (2005): Die Praxis der Qualitativen Inhaltsanalyse, Weinheim und Basel.

Meffert, H./Bruhn, M. (2003): Dienstleistungsmarketing – Grundlagen, Konzepte, Methoden⁴, Wiesbaden.

Meyer, R./Elsholz, U. (2009): Berufliche und betriebliche Weiterbildung als Gegenstand der Berufsbildungsforschung – Selbstverständnis, Desiderata und Perspektiven für Theorie und Forschung.

Mezger, E. (2009): Studie untersucht Praxis der Arbeitsverwaltung- Vermittlungsgespräche in der Arbeitsagentur laufen oft zu schematisch ab. Böckler Impuls 8/2009.

Pörtner, St. (2009): Die Berufsberatung: Institutionalisierung oder Deinstitutionalisierung einer pädagogischen Praxis In: Der Pädagogische Blick. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis in pädagogischen Berufen, 17. Jg., 4/2009, S. 196-204.

Reichertz, J. (2000): Abduktion, Deduktion und Induktion in der qualitativen Forschung. In: Flick, U./Kartoff, E. von/Steinke, I. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Hamburg, S. 276-286.

Rübner, M. (2009): Berufsberatung weiter stärken. Zielsetzungen und Perspektiven der Bundesagentur für Arbeit. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 4/2009. S. 14-18.

Schedler, K/Proeller, I (2006): New Public Management. 3. Aufl., Bern u.a.

Schiersmann, C. et al (2008): Qualität und Professionalität in Bildungs- und Berufsberatung. Bielefeld.

Sikendiek, U. et al (2007): Theorien und Konzepte beruflicher Beratung. Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung. Tübingen.

Thom, N./Ritz, A. (2008): Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im Öffentlichen Sektor⁴. Wiesbaden.

Weick, K. (1995): Der Prozess des Organisierens. Frankfurt a. M.

www.arbeitsagentur.de [Stand: 22.06.2009].

www.arbeitsagentur.de/nn_27584/zentraler-Content/A05-Berufli-Qualifizierung/A053-Rehabilitanden/Allgemein/Arbeitgeberinformationen-Foerderung-der-.html [Stand: 29.07.2010]

www.esf.de/portal/generator/944/esf__grundlagen.html [Stand: 29.07.2010]

