

Arbeitsvermittlung im Spannungsfeld von Dienstleistung und Kontrolle – Eine multimethodische Studie zu Eingliederungsvereinbarungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Monika Senghaas und Sarah Bernhard***

Zusammenfassung

Arbeitsvermittler*innen wenden als *Street-Level Bureaucrats* die Bestimmungen des Sozialgesetzbuches II auf einzelne Bürger*innen an. Sie handeln dabei im Spannungsfeld der institutionellen Logiken von Dienstleistung und Kontrolle, die über die sogenannte Eingliederungsvereinbarung – einem Vertrag zwischen Jobcenter und Arbeitsuchenden – handlungsrelevant werden. Der Beitrag untersucht anhand standardisierter und qualitativer Befragungen von Arbeitsvermittler*innen, wie diese mit dem „doppelten Mandat“ des Dienstleistungs- und Kontrollauftrags umgehen und wie sie die Mehrdeutigkeiten der Eingliederungsvereinbarung in der Interaktion mit Arbeitsuchenden verarbeiten. Die Analyse zeigt, dass Arbeitsvermittler*innen fall- und prozessbezogen kooperative oder direktive Elemente der Eingliederungsvereinbarung akzentuieren. Sie beschreiben jedoch auch Fallkonstellationen, in denen sie ihren Entscheidungsspielraum zum Einsatz der Eingliederungsvereinbarung als unzureichend wahrnehmen oder in denen die Eingliederungsvereinbarung zu einer bürokratisch-leeren Übung wird.

Abstract: Job Placement Between Service Provision and Control. A Multi-Method Study on Back-to-Work Agreements

As *street-level bureaucrats*, jobcentre advisors apply the legal provisions of the Social Code II to individual cases. In doing so, they act along the institutional logics of counselling and control, which become relevant for action through the back-to-work agreement – a contract between jobcentre and jobseeker. Based

* Senghaas, Dr. Monika, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Regensburger Str. 100, 90478 Nürnberg, monika.senghaas@iab.de.

** Bernhard, Dr. Sarah, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Regensburger Str. 100, 90478 Nürnberg, sarah.bernhard@iab.de.

on a standardised survey and qualitative interviews and group discussions in jobcentres, this article examines how jobcentre advisors reconcile the logics of service provision and control in their interaction with clients. It is shown that jobcentre advisors accentuate cooperative or directive elements of the back-to-work-agreement on a case-by-case basis. They also describe constellations in which they perceive their discretion regarding the back-to-work agreement as insufficient or in which the back-to-work agreement becomes a bureaucratic and empty exercise.

JEL-Klassifizierung: I30, I38

1. Einleitung

Seit etwa der Jahrtausendwende orientiert sich die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland am Leitbild des aktivierenden Sozialstaats (z. B. *Dingeldey* 2011; *Lessenich* 2008). Das der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zugrundeliegende Prinzip „Fördern und Fordern“ setzt die öffentliche Arbeitsverwaltung unter anderem durch die sogenannte Eingliederungsvereinbarung um. Dieser Vertrag zwischen Arbeitsuchenden und Jobcenter bzw. Arbeitsagentur enthält zum einen individuelle Verhaltenspflichten der Arbeitsuchenden wie Suchanstrengungen oder die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Zum anderen regelt die Eingliederungsvereinbarung Unterstützungsleistungen der Arbeitsverwaltung wie die Übernahme von Bewerbungskosten oder die Finanzierung einer beruflichen Weiterbildung.

Die Eingliederungsvereinbarung ist nicht nur „paradigmatisch“ (*Etges/Lenger* 2010, S. 331) für das der Grundsicherung zugrundeliegende Paradigma „Fördern und Fordern“. Sie bündelt auch in besonders prägnanter Weise das für die Arbeitsverwaltung typische Spannungsfeld von Dienstleistung und Kontrolle. Die öffentliche Arbeitsverwaltung soll durch Dienstleistungen rund um die Arbeitsvermittlung Markttransparenz und Marktausgleich herstellen sowie durch Leistungen der Arbeitsförderung die individuelle Beschäftigungsfähigkeit fördern und zugleich als ordnungspolitische Institution Kontroll- und Sanktionsfunktionen übernehmen (*Hielscher/Ochs* 2009, S. 11f.; *Sell* 2006: 46ff.). Aus diesen gesetzlichen Anforderungen ergeben sich unterschiedliche Aufgaben der öffentlichen Arbeitsvermittlung (vgl. dazu *Aurich-Beerheide/Brussig* 2020). Die Eingliederungsvereinbarung vereint diese beiden Pole der Dienstleistung und Kontrolle. Sie stellt einen öffentlich-rechtlichen Vertrag dar, dem die Idee einer „im beiderseitigen Einvernehmen von Bürger und Behörde“ (*Banafsche* 2013, S. 138) getroffenen Vereinbarung zugrunde liegt, und sie soll als „kooperatives Gestaltungsmittel im Eingliederungsprozess“ (Deutscher Bundestag 2016, S. 24) genutzt werden. Gleichzeitig ist die Eingliederungsvereinbarung Sanktionsgrundlage. Weisen Leistungsberechtigte die in der Eingliederungsvereinbarung

festgelegten Eigenbemühungen nicht in ausreichendem Umfang nach, wird dies als Pflichtverletzung sanktioniert, führt also zur zeitweiligen Reduktion des Arbeitslosengeldes II (§ 31 SGB II).

Unter anderem aufgrund dieser Mehrdeutigkeit wird die Eingliederungsvereinbarung in der rechts- und sozialwissenschaftlichen Literatur als ambivalentes und anspruchsvolles Instrument charakterisiert (z.B. *Bieback* 2009, *Schütz* et al. 2011a, 2011b). Daran anschließend geht dieser Beitrag der Frage nach, wie Arbeitsvermittler*innen in Jobcentern die Ambivalenzen und Mehrdeutigkeiten der Eingliederungsvereinbarung wahrnehmen und wie sie diese in der Interaktion mit Arbeitsuchenden verarbeiten. Die empirische Basis bildet eine multimethodische Befragungsstudie, die eine standardisierte Online-Befragung und qualitative Interviews und Gruppendiskussionen mit Arbeitsvermittler*innen aus sieben Jobcentern umfasst.

2. Die Eingliederungsvereinbarung: ein ambivalentes Instrument

Der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung ist sowohl in der Grundsicherung für Arbeitsuchende als auch in der Arbeitslosenversicherung gesetzlich vorgeschrieben (§ 15 SGB II, § 37 SGB III). Die Eingliederungsvereinbarung hält fest, welche Leistungen zur Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung Arbeitsuchende erhalten, welche Bemühungen sie selbst unternehmen und wie diese nachzuweisen sind. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende, auf die sich dieser Beitrag konzentriert, schließen Arbeitsvermittler*innen und Leistungsberechtigte die Eingliederungsvereinbarung in der Regel im ersten Beratungsgespräch ab. Jobcenter sollen die Eingliederungsvereinbarung im weiteren Verlauf regelmäßig überprüfen und aktualisieren.

Die Eingliederungsvereinbarung konstituiert einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen dem bzw. der einzelnen Arbeitsuchenden und der Arbeitsverwaltung. Im Gegensatz zu einem Verwaltungsakt, der das „klassische Verständnis der Staat-Bürger-Beziehung als einer durch Über- und Unterordnung geprägte“ (*Banafsch* 2013, S. 126) widerspiegelt, liegt einem öffentlich-rechtlichen Vertrag die Idee einer beidseitigen, einvernehmlichen Aushandlung zugrunde, wobei Leistungen und Pflichten in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander sein müssen (§§ 55 und 58 (2) Satz 4 SGB X). Die Rahmenbedingungen, unter denen diese Vereinbarung geschlossen wird, sind allerdings in mehrfacher Hinsicht von strukturellen Asymmetrien geprägt. Die rechtswissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Eingliederungsvereinbarung konstatiert zum einen, dass sich das Setting durch starke einseitige Abhängigkeiten auszeichnet, da für Bürger*innen im Kontakt mit dem Jobcenter die Gewährung existenzsichernder Geldleistungen auf dem Spiel steht (*Bieback* 2009). Zum anderen kann die Eingliederungsvereinbarung einseitig durch das Jobcen-

ter als Verwaltungsakt festgelegt werden, wenn eine einvernehmliche Aushandlung scheitert¹, was ebenfalls als strukturelles Hindernis beidseitiger Verhandlungen beschrieben wurde (*Münder* 2009: 314). Und schließlich ist auch die Rechtsdurchsetzung asymmetrisch angelegt (*Bieback* 2009, S. 191 f.): Verletzten Arbeitsuchende ihre Vertragspflichten, verhängt die Verwaltung einseitig Sanktionen. Erfüllt hingegen die Verwaltung ihre Vertragspflichten nicht, müssen Arbeitsuchende vor Gericht klagen. Und während die Pflichten der Arbeitssuchenden „Pflicht-Leistungen“ darstellen, handelt es sich bei den Leistungen der Jobcenter um Ermessensleistungen, deren Gewährung unter anderem vom Vorhandensein entsprechender Haushaltsmittel abhängt (*Etges/Lenger* 2010, S. 333).

Auch die sozialwissenschaftliche Forschung zur Eingliederungsvereinbarung stellt die Mehrdeutigkeit des Instruments heraus. Aus einer funktionalistischen Perspektive argumentiert *Weinbach* (2012), die Vertragslogik der Eingliederungsvereinbarung werde durch eine Verwaltungslogik überlagert: Über die Eingliederungsvereinbarung würden durch die Arbeitsverwaltung Mitwirkungspflichten an die Leistungsberechtigten herangetragen, um die Durchsetzbarkeit politikbestimmter Ziele und verwaltungsinterner Vorgaben zu gewährleisten (*Weinbach* 2012, S. 392). Eine empirische Untersuchung des Einsatzes von Eingliederungsvereinbarungen in Beratungsgesprächen in den Jahren 2008 und 2009 gelangt zu dem Schluss, die Eingliederungsvereinbarung löse den Anspruch, auf einem gemeinsamen Aushandlungsprozess zu beruhen, nicht ein. Stattdessen gäben in der überwiegenden Zahl der Fälle die Beschäftigten der Arbeitsverwaltung Ziele auf der Basis „allgemeiner gesetzlicher Vorgaben“ (*Schütz et al.* 2011a, S. 4) vor. Während das Autor*innenteam um *Schütz* hervorhebt, der rechtlich bindende Charakter der Eingliederungsvereinbarung werde in der Beratungssituation häufig mündlich kaum erläutert oder akzentuiert (*Schütz et al.* 2011b, S. 145 f.), schließt *Weinbach* (2014) aus der Auswertung von Interaktionen zwischen Arbeitsuchenden und Arbeitsvermittler*innen, letztere nutzten die direktiven Elemente der Eingliederungsvereinbarung, um eine asymmetrische Beziehung zu Arbeitsuchenden auch über den gesetzlich vorgesehenen Rahmen durchzusetzen.

Analysen der Wirkung von Eingliederungsvereinbarung auf die Beschäftigungschancen Arbeitsuchender liegen bislang ausschließlich für die Arbeitslosenversicherung vor. In einem randomisierten Feldexperiment in mehreren Arbeitsagenturen zeigten sich gruppenspezifische Effekte des Abschlusszeitpunkts

¹ Ursprünglich stellte die Weigerung zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung einen Sanktionstatbestand dar (vgl. z. B. *Etges/Lenger* 2010, S. 333). Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch zum 1.4.2011 ist die Weigerung, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, nicht mehr mit Leistungskürzungen verbunden.

der Eingliederungsvereinbarung: Männer, bei denen Arbeitsvermittler*innen Handlungsbedarf hinsichtlich ihrer Qualifikation sehen, erzielten bei einem frühen Abschluss der Eingliederungsvereinbarung bessere Arbeitsmarktergebnisse als bei einem späten Abschluss. Für arbeitsmarktnahe und sehr arbeitsmarktfremde Männer sowie für Frauen hatte der Abschlusszeitpunkt hingegen keinen Effekt auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit im Jahr nach Beginn der Arbeitslosigkeit (*van den Berg et al.* 2016). In einer begleitenden Befragung von Arbeitsvermittler*innen in Arbeitsagenturen sprach sich eine große Mehrheit der Befragten dafür aus, fallbezogen über den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung entscheiden zu wollen, da deren Einsatz nicht für alle Adressatengruppen als gleichermaßen sinnvoll angesehen werde (*van den Berg et al.* 2014).

Zusammengefasst verweisen bisherige Studien aus unterschiedlichen Perspektiven auf die mit der Eingliederungsvereinbarung verbundenen strukturellen Asymmetrien und auf die Mehrdeutigkeit des Instruments. Bislang ist jedoch wenig darüber bekannt, wie Arbeitsvermittler*innen mit der Funktionsvielfalt der Eingliederungsvereinbarung umgehen. Empirische Untersuchungen der Einsatzpraxis konzentrierten sich auf den Inhalt von Eingliederungsvereinbarungen, ihre Thematisierung im Beratungsgespräch und die Abläufe rund um ihre Erarbeitung (*Schütz et al.* 2011a, 2011b). Um diese Lücke zu schließen, untersucht dieser Beitrag, wie Arbeitsvermittler*innen das über die Eingliederungsvereinbarung konkretisierte „doppelte Mandat“ des Dienstleistungs- und Kontrollauftrags der öffentlichen Arbeitsverwaltung wahrnehmen und wie sie die damit verbundenen Handlungsaufträge in der Beratungspraxis miteinander in Einklang bringen.

3. Dienstleistung und Kontrolle *on the ground*: Arbeitsvermittler*innen als *Street-Level Bureaucrats*

Ein geeignetes Analyseraster für diese Fragestellung bietet die theoretische Perspektive der *Street-Level Bureaucracy*. Unter diesem Begriff analysierte der US-amerikanische Politikwissenschaftler *Michael Lipsky* typische Handlungsbedingungen und Handlungsdilemmata von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung, die in ihrer täglichen Arbeit unmittelbar mit Bürger*innen interagieren (*Lipsky* 2010). Lipsky bezog in seine 1980 in erster Auflage erschienene Studie ein breites Spektrum unterschiedlicher Berufsgruppen wie Lehrer*innen, Polizist*innen und Sozialarbeiter*innen ein.

In der Sozialpolitikforschung bildet Lipskys Ansatz seit geraumer Zeit einen Ausgangspunkt für Studien, die die Umsetzung von Aktivierungspolitiken auf der Mikroebene der handelnden Akteur*innen beleuchten (z. B. *van Berkel et al.* 2017; *Brodikin/Marston* 2013). Ausgehend vom theoretischen Rahmen der *Street-Level Bureaucracy* richten diese die Aufmerksamkeit beispielsweise auf das Rol-

lenverständnis der Beschäftigten der Arbeits- und Sozialverwaltung oder auf Handlungsbedingungen und Problempotenziale in einem organisationalen Setting, das an Prinzipien des *New Public Management* ausgerichtet ist (für die deutsche Arbeitsverwaltung: *Osiander/Steinke* 2011; *Bender/Brandl* 2017). Die Analysen folgen dabei Lipskys Argument, dass rechtliche und administrative Vorgaben sowie der organisationale Kontext das Handeln von *Street-Level Bureaucrats* rahmen und strukturieren, die Art ihrer Tätigkeit jedoch immer auch Ermessens- und Entscheidungsspielräume erfordert. Im Einklang mit diesen Überlegungen richtet die im Folgenden dargestellte Analyse den Blick auf die Wahrnehmung der Eingliederungsvereinbarung im Zusammenhang mit dem Dienstleistungs- und Kontrollauftrag der öffentlichen Arbeitsverwaltung und die Bedingungen ihres Einsatzes in der Interaktion mit Leistungsberechtigten.

Der Dienstleistungs- und der Kontrollauftrag an die Arbeitsverwaltung werden dabei als „institutionelle Logiken“ (*Thornton et al.* 2012) verstanden, die als übergeordnete Ordnungssysteme einen Orientierungsrahmen für das Deuten und Handeln der Beschäftigten der Arbeitsverwaltung bereitstellen. Aus dem Leitbild einer professionellen Dienstleistung der Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktbezogenen Beratung auf der einen und der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben auf der anderen Seite resultieren demnach je eigene Annahmen über das eigene Rollenverständnis. Die institutionellen Logiken der Dienstleistung und Kontrolle sind zudem mit je eigenen Symbolen und Praktiken verbunden, die Arbeitsvermittler*innen in ihrem beruflichen Handeln verarbeiten. In der Eingliederungsvereinbarung manifestieren sich diese institutionellen Logiken und werden gleichzeitig für Arbeitsuchende und Jobcenter handlungsrelevant.

4. Daten und Methoden

Die Analyse beruht auf einer multimethodischen Befragungsstudie, die sowohl quantitative als auch qualitative Elemente enthält. In der Studie wurden Arbeitsvermittler*innen in bundesweit sieben Jobcentern zu ihren Einschätzungen der Eingliederungsvereinbarung befragt². Die Rekrutierung der Jobcenter erfolgte mit Unterstützung der Bundesagentur für Arbeit. Da die Jobcenter nicht nur an den Befragungen teilnahmen, sondern darüber hinaus an einem Feldexperiment, sollten sie eine gewisse Mindestgröße aufweisen. So konnte mit einer überschaubaren Anzahl von Jobcentern die für das Feldexperiment erforderliche Fallzahl von Arbeitsuchenden realisiert werden. Die Auswertung des Feldexperiments steht noch bevor; es ist aus diesem Grund nicht Inhalt des vorliegenden Beitrags. Weiterhin waren bei der Jobcenterauswahl die Sied-

² Häufigkeitsauszählungen aus der Online-Befragung von Arbeitsvermittler*innen sowie eine Rekonstruktion der Einschätzungen zur Eingliederungsvereinbarung anhand der Gruppendiskussionen finden sich in *Bernhard et al.* (2019) und *Senghaas et al.* (2020).

lungsstruktur und Wirtschaftskraft maßgeblich, um möglichst unterschiedliche Regionen in die Analyse miteinzubeziehen. Die ausgewählten Jobcenter befanden sich sowohl in städtischem als auch in ländlichem Umfeld; zudem wurden strukturschwache und strukturstärkere Regionen berücksichtigt. Alle Jobcenter sind sogenannte „gemeinsame Einrichtungen“, in denen die Bundesagentur für Arbeit und die Kommune gemeinsam als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende fungieren.

An einer standardisierten Online-Befragung nahmen von insgesamt 707 im Februar 2018 angeschriebenen Arbeitsvermittler*innen 360 teil. Unter den Befragten sind 52 Prozent in der Altersgruppe zwischen 30 und 49 Jahren und 84 Prozent haben einen Hochschul- bzw. Fachhochschulabschluss. Ihre durchschnittliche Berufserfahrung in der Arbeitsvermittlung beträgt 9 Jahre. Zwei Drittel bezeichnen sich selbst als Quereinsteiger in die Arbeitsvermittlung.

Die Online-Befragung enthielt unter anderem ein Item-Set von 25 Aussagen zur Eingliederungsvereinbarung im Beratungsprozess. Die Aussagen erfassen Aspekte wie die inhaltliche Ausgestaltung und die Form der Eingliederungsvereinbarung, die ihr zugeschriebenen Funktionen sowie die Wirkungen auf die Konzessionsbereitschaft der Arbeitsuchenden, beispielsweise bei der Aufnahme einer Erwerbsarbeit. Die Befragten gaben ihre Zustimmung zu diesen Aussagen auf einer sechsstufigen Likert-Skala von 1 für „Ich stimme voll und ganz zu“ bis 6 für „Ich stimme überhaupt nicht zu“ an.

Eine explorative Faktorenanalyse (z.B. *Weede/Jagodzinski 1977; Müller-Schneider 2001*) dieser Zustimmungintensitäten verdichtet einige der Aussagen zu den beiden maßgeblichen Faktoren Dienstleistung und Kontrolle. Sie identifiziert homogene Antwortmuster auf Aussagenbündel im Sinne der klassischen Testtheorie. Homogene Antwortmuster zu Gruppen von Aussagen sind danach ein Hinweis auf die Existenz eines Spektrums von Einstellungen zum gemeinsamen Kern der jeweiligen Gruppen von Aussagen. Dieser gemeinsame Kern bezeichnet einen Faktor, der bei einzelnen Befragten wiederum auf mehr oder weniger starke Zustimmung treffen kann. Ziel der explorativen Faktorenanalyse war es, eine übersichtliche Anzahl von konsistenten voneinander unabhängigen Faktoren zu extrahieren, deren gemeinsamer inhaltlicher Kern überdies interpretativ klar abgrenzbar sein sollte und die jeweils aus mehr als zwei Items bestehen sollten. Dazu wurden – beginnend mit allen 25 Items – mehrere Hauptkomponentenanalysen mit anschließender Varimax-Rotation durchgeführt und schrittweise die am wenigsten passenden Items ausgeschlossen. Ausschlusskriterium für einzelne Items waren dabei der sogenannte Alpha-Wert und die *Uniqueness*. Der Alpha-Wert gibt Auskunft über die Konsistenz eines Faktors, er liegt zwischen 0 und 1. Die *Uniqueness* bezeichnet die Varianz eines Items, die nicht auf den gemeinsamen Faktor zurückzuführen ist.

Neben der standardisierten Befragung fanden zwischen Juli 2017 und Juni 2018 insgesamt 28 Interviews und 7 Gruppendiskussionen mit Arbeitsvermittler*innen in den an der Studie beteiligten Jobcentern statt. Die Gruppendiskussionen umfassten jeweils 4 bis 7 Arbeitsvermittler*innen aus demselben Jobcenter. Die Leitfragen der Interviews und Gruppendiskussionen bezogen sich auf die Rolle der Eingliederungsvereinbarung im Beratungsprozess; darüber hinaus kamen allgemeine Rahmenbedingungen der Vermittlung und Beratung sowie konkrete Unterstützungsmöglichkeiten und Forderungen seitens der Jobcenter zur Sprache. Interviews und Gruppendiskussionen liegen als Audiodateien und vollständige Transkripte vor. Die Transkripte wurden inhaltsanalytisch ausgewertet (Mayring 2000). Textsequenzen wurden den aus der Forschungsfrage entwickelten Kategorien der Dienstleistungs- und Kontrolllogik zugeordnet. Parallel wurden aus dem Textmaterial heraus induktiv Kategorien zu den Bedingungen des Einsatzes der Eingliederungsvereinbarung entwickelt. Die Textsequenzen wurden zu zentralen Argumentationsmustern verdichtet.

5. Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Dienstleistungs- und Kontrollauftrag

5.1 Die Eingliederungsvereinbarung konkretisiert den Grundsatz „Fördern und Fordern“

Arbeitsvermittler*innen verorten die Eingliederungsvereinbarung im Kontext des sozialpolitischen Prinzips „Fördern und Fordern“. Dies zeigen die Auswertungen der standardisierten und der qualitativen Befragungen. In der Online-Befragung erzielten Aussagen zur Konkretisierung von Rechten und Pflichten durch die Eingliederungsvereinbarung im Vergleich aller abgefragten Items die höchsten Zustimmungswerte (Tabelle 1). So stimmten beispielsweise 63 Prozent der befragten Arbeitsvermittler*innen der Aussage „Ich setze die Eingliederungsvereinbarung dazu ein, Eigenbemühungen einzufordern“ voll und ganz oder überwiegend zu. Bei der Aussage „Die Eingliederungsvereinbarung zeigt meinen Kundinnen und Kunden, welche Unterstützung sie von unserem Jobcenter erwarten können“ betrug dieser Anteil 50 Prozent.

Während die Aussagen zu den Fördern- und Fordern-Aspekten der Eingliederungsvereinbarung auf vergleichsweise breite Zustimmung der Arbeitsvermittler*innen treffen, ist deren Zustimmung zu anderen Aussagen deutlich geringer. Dies betrifft insbesondere Aussagen zur Angemessenheit von Form und Inhalt der Eingliederungsvereinbarung sowie zur Wirkung der Eingliederungsvereinbarung auf den weiteren Integrationsprozess der Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt. Der Aussage „Der Umfang der Eingliederungsvereinbarung ist für meine Kundinnen und Kunden angemessen“ stimmten beispielsweise lediglich 35 Prozent der Befragten voll und ganz oder überwiegend zu,

Tabelle 1

**Einschätzungen von Arbeitsvermittler*innen
zu Eingliederungsvereinbarungen auf einer sechsstufigen Skala**
(1: Ich stimme voll und ganz zu; 6: Ich stimme überhaupt nicht zu)

Aussage	Median	Mittelwert	Standardabweichung	Fallzahl
Ich setze EinV dazu ein, Eigenbemühungen einzufordern.	2.0	2.4	1.20	330
Ich finde es für meine K&K hilfreich, Zuweisungen zu Maßnahmen mit Zeit und Ort in die EinV zu schreiben.	2.0	2.5	1.43	329
Ich erarbeite gemeinsam mit meinen K&K die Inhalte der EinV.	2.0	2.5	1.16	329
EinV helfen mir, die nächsten Schritte meiner K&K verbindlich festzulegen.	2.0	2.6	1.19	331
Es ist schwierig, eine EinV rechtssicher auszugestalten.	2.0	2.6	1.32	335
Ich regele in EinV Details zur Erstattung von Kosten, bspw. Fahrtkosten, Kinderbetreuungskosten, Bewerbungskosten usw.	2.0	2.6	1.30	331
EinV helfen mir, meinen K&K aufzuzeigen, was sie selbst tun sollen.	2.0	2.7	1.21	333
EinV zeigen meinen K&K, welche Unterstützung sie von unserem Jobcenter erwarten können.	2.5	2.7	1.18	338
Für meine Arbeit ist es hilfreich, vor Abschluss der EinV eine Potenzialanalyse durchzuführen.	2.0	2.8	1.42	331
Ich nutze EinV nur, weil ich sie aufgrund des Gesetzes einsetzen muss.	3.0	2.8	1.46	333
Die EinV zeigt meinen K&K die nächsten Schritte auf dem Weg zu ihrem Integrationsziel.	3.0	2.9	1.26	329
Die Umsetzung von Sanktionen aufgrund der EinV ist für mich aufwendig.	3.0	2.9	1.45	330
Eingliederungsvereinbarungen sind für meine Arbeit zentral.	3.0	3.1	1.46	338
Meine K&K begreifen den Inhalt ihrer EinV.	3.0	3.3	1.16	331

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung Tabelle 1)

Aussage	Median	Mittelwert	Standardabweichung	Fallzahl
Der Umfang der EinV ist für meine K&K angemessen.	4.0	3.5	1.49	329
Die Rechtsfolgenbelehrung wirkt auf meine motivierten K&K demotivierend.	4.0	3.6	1.37	331
Die Sanktionsmöglichkeit in der EinV hilft mir, meine K&K in die richtige Richtung zu lenken.	4.0	3.6	1.32	328
Für meine Arbeit mit meinen K&K ist es hilfreich, Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche als Vermittlungsziel in der EinV festzulegen.	4.0	3.6	1.36	330
Um meine K&K nachhaltig in Beschäftigung zu bringen, setze ich ihre Interessen vor die Interessen des Steuerzahlers.	4.0	3.7	1.21	320
Durch die EinV nehmen meine K&K an für sie wenig attraktiven Maßnahmen teil.	4.0	3.8	1.33	335
EinV verhindern eine kooperative Arbeitsbeziehung zu meinen K&K.	4.0	3.8	1.25	327
Die EinV beeinflusst den Integrationsprozess meiner K&K positiv.	4.0	3.9	1.21	330
Meine K&K lesen ihre EinV.	4.0	4.1	1.17	340
Die EinV hilft mir, meine K&K davon zu überzeugen, auch wenig attraktive Jobangebote zu akzeptieren.	4.0	4.2	1.20	327
Meine K&K fordern in der EinV festgesetzte Leistungen vom Jobcenter ein.	4.0	4.3	1.21	327

Quelle: Online-Befragung von Arbeitsvermittler*innen in Jobcentern 2018, eigene Berechnungen.

Abkürzungen: K&K: Kundinnen und Kunden; EinV: Eingliederungsvereinbarung.

und der Aussage „Die Eingliederungsvereinbarung beeinflusst den Integrationsprozess meiner Kundinnen und Kunden positiv“ 14 Prozent.

In Interviews und Gruppendiskussionen schildern Arbeitsvermittler*innen, wie sie das „Fordern“ beim Abschluss der Eingliederungsvereinbarung mit Blick auf die jeweilige regionale Arbeitsmarktsituation und die individuelle Situation der Leistungsberechtigten im Einzelfall konkretisieren. Gesundheitszustand, Betreuungspflichten oder temporäre außergewöhnliche Belastungen sind

Beispiele für individuelle Rahmenbedingungen, die sie dabei berücksichtigen. Auch mit Blick auf das „Fördern“ beschreiben die Arbeitsvermittler*innen individuelle Differenzierungen, etwa bei der Übernahme von Bewerbungskosten oder der Förderung beruflicher Weiterbildungen. Gleichzeitig thematisieren sie in diesem Zusammenhang durch die Organisation gesetzte Grenzen, insbesondere die jeweilige Haushaltslage des Jobcenters.

5.2 Dienstleistung und Kontrolle als unabhängige Logiken

Um homogene Antwortmuster aus der Online-Befragung zu identifizieren, wurde eine explorative Faktorenanalyse durchgeführt. Eine Hauptkomponentenanalyse mit anschließender Varimax-Rotation ergibt zwei konsistente orthogonale – d. h. voneinander unabhängige – Faktoren mit einem Alpha-Wert von 0,65 (*Tabelle 2*). Je 3 bzw. 4 Items (Aussagen) laden auf einem der beiden Faktoren hoch ($> 0,63$) und weisen deutlich geringere Korrelationen mit dem jeweils anderen Faktor auf ($< 0,23$). Das heißt, diese beiden Aussagenbündel weisen jeweils einen gemeinsamen Kern auf, der wiederum wenig mit dem gemeinsamen Kern des jeweils anderen Aussagenbündels zu tun hat.

Inhaltlich spiegeln die beiden Faktoren die parallelen Handlungsaufträge der Dienstleistung und Kontrolle wider, die in der Eingliederungsvereinbarung mit dem sozialpolitischen Grundsatz „Fördern und Fordern“ verschränkt werden. Die beiden übergeordneten Logiken sind demzufolge in der Wahrnehmung der Arbeitsvermittler*innen manifestiert und können darüber ihre beruflichen Praktiken strukturieren. Das Ergebnis der Faktorenanalyse gibt weiterhin Aufschluss darüber, wie sich die beiden Logiken Dienstleistung und Kontrolle in der Wahrnehmung der Arbeitsvermittler*innen zueinander verhalten. Im Zusammenhang mit der Eingliederungsvereinbarung erscheinen den Arbeitsvermittler*innen – dem Ergebnis der Faktorenanalyse zu Folge – Dienstleistung und Kontrolle als voneinander unabhängige Logiken. Dies lässt sich aus der Orthogonalität der identifizierten Faktoren ableiten. Demnach sind Dienstleistung und Kontrolle kein eindimensionales Kontinuum, in dem eine größere Zustimmung zur Eingliederungsvereinbarung als Element einer Dienstleistungsbeziehung automatisch eine geringere Zustimmung zu ihrer Kontrolllogik bedeuten würde. Vielmehr existiert ein zweidimensionaler Wahrnehmungsraum der Eingliederungsvereinbarung. Das heißt Dienstleistung und Kontrolle bilden zwei separate Dimensionen für die Einschätzung der Rolle der Eingliederungsvereinbarung.

Die im Faktor Dienstleistung gebündelten Aussagen nehmen auf den Unterstützungsauftrag der öffentlichen Arbeitsverwaltung Bezug. Die Eingliederungsvereinbarung schafft aus dieser Perspektive mehr oder weniger Transparenz über die Angebote des Jobcenters. Sie wird idealerweise gemeinsam mit

Tabelle 2
**Explorative Faktorenanalyse – Rolle der Eingliederungsvereinbarung
bei der Beratung und Vermittlung von Leistungsberechtigten in Jobcentern
aus Sicht von Arbeitsvermittler*innen**

	Faktor Dienst- leistung	Faktor Kontrolle	Unique- ness
Ich erarbeite gemeinsam mit meinen Kundinnen und Kunden die Inhalte der Eingliederungsvereinbarung.	0.71	-0.11	0.49
Eingliederungsvereinbarungen zeigen meinen Kundinnen und Kunden, welche Unterstützung sie von unserem Jobcenter erwarten können.	0.71	0.22	0.45
Eingliederungsvereinbarungen verhindern eine kooperative Arbeitsbeziehung zu meinen Kundinnen und Kunden.*	0.64	0.21	0.54
Die Sanktionsmöglichkeit in der Eingliederungsvereinbarung hilft mir, meine Kundinnen und Kunden in die richtige Richtung zu lenken.	0.18	0.77	0.37
Die Eingliederungsvereinbarung hilft mir, meine Kundinnen und Kunden davon zu überzeugen, auch wenig attraktive Jobangebote zu akzeptieren.	0.15	0.72	0.46
Durch die Eingliederungsvereinbarung nehmen meine Kundinnen und Kunden an für sie wenig attraktiven Maßnahmen teil.	-0.17	0.68	0.50
Ich setze Eingliederungsvereinbarungen dazu ein, Eigenbemühungen einzufordern.	0.16	0.65	0.57

Quelle: Online-Befragung von Arbeitsvermittler*innen in Jobcentern 2018, eigene Berechnungen, Anzahl der Fälle: 317.

Notiz: Korrelationen < 0,23 zwischen Items und Faktoren sind kursiv dargestellt.

* Die Zustimmungswerte für dieses Item wurden wie folgt umkodiert: 1 = 6, 2 = 5, 3 = 4, 4 = 3, 5 = 2, 6 = 1.

den Leistungsberechtigten erarbeitet und ist damit Element einer Dienstleistungsbeziehung, deren Kern die interaktive Arbeit mit den Adressat*innen der Arbeitsvermittlung ist. Leistungsberechtigte sind in einem solchen Szenario als Mitproduzent*innen an der Entstehung der Dienstleistungen zu Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktbezogener Beratung beteiligt (vgl. dazu *Bartelheimer* 2008, *Hielscher/Ochs* 2009). Arbeitsvermittler*innen orientieren sich je nach Fallkonstellation beim Einsatz der Eingliederungsvereinbarung mehr oder weniger an dieser Dienstleistungslogik.

Die im Faktor Kontrolle zusammengefassten Antwortmuster verorten die Eingliederungsvereinbarung hingegen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und dem damit verbundenen Ordnungsauftrag. Die Logik der Kontrolle manifestiert sich im Ausmaß der Einforderung von Mitwirkungspflichten (Eigenbemühungen) und Konzessionsbereitschaft bei der Annahme von Stellenangeboten und Angeboten zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie in Sanktionsandrohungen und der Verhängung von Sanktionen. Auch hier erfolgt unabhängig von der Orientierung an der Dienstleistungslogik eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Orientierung an der Logik der Kontrolle beim Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen durch die Arbeitsvermittler*innen.

5.3 Die Priorisierung von Logiken im Beratungsgespräch

In Interviews und Gruppendiskussionen schildern Arbeitsvermittler*innen grundsätzlich sowohl die der Dienstleistungs- als auch die der Kontrolllogik entsprechenden Praktiken als hilfreich, um die übergeordneten, gesetzlich normierten Ziele der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit und der Aufnahme einer Erwerbsarbeit zu erreichen. Mit der gemeinsamen Erarbeitung der Eingliederungsvereinbarung werden dabei in erster Linie motivationale Effekte verbunden, wie beispielhaft folgende Sequenz einer Gruppendiskussion zeigt:

„Wenn man dem Kunden die Möglichkeit einräumt, sich auch mit einzubringen, dann ist da so ein Stück weit Verpflichtung mit drin und auch Motivation. Weil dann ist es wie was Eigenes. Etwas, was man selber mitbestimmen kann. Und dann macht man eher mit, als wenn über einen bestimmt wird und man sowieso nicht wollte“ (Gruppendiskussion 76³).

Auf der anderen Seite verdeutliche man über die Eingliederungsvereinbarung, dass *„das Ganze natürlich auch mit gewissen Pflichten verbunden ist“* (Gruppendiskussion 76). Das empirische Material deutet darauf hin, dass beide Handlungsaufträge im beruflichen Selbstverständnis verankert sind.

Eine weit verbreitete Strategie, um Dienstleistungs- und Kontrollauftrag der Eingliederungsvereinbarung in der Interaktion mit den Adressat*innen in Einklang zu bringen, ist eine situativ angepasste kommunikative Rahmung des Instruments. Er bezeichne die Eingliederungsvereinbarung je nach seiner Einschätzung der Situation als *„Vertrag“* oder als *„Protokoll“*, schildert ein Arbeitsvermittler: *„Je nachdem, wer da sitzt. Manchmal sag ich: Ja, ganz streng genommen ist es ein Vertrag. Manchmal, je nachdem, wer da sitzt, sag ich: Wir fassen das noch mal zusammen, wir brauchen ja irgendwie so eine Art Protokoll“* (Gruppendiskussion 85). Durch die unterschiedliche Adressierung der Einglie-

³ Die Interviews und Gruppendiskussionen sind mit Nummern zwischen 1 und 87 versehen.

derungsvereinbarung wird also ihr verbindlicher Charakter betont („Vertrag“) oder abgeschwächt („Protokoll“).

Im Kontakt mit Leistungsberechtigten akzentuieren Arbeitsvermittler*innen also je nach ihrer Einschätzung der Situation fall- und prozessbezogen unterstützende oder kontrollierende Elemente der Eingliederungsvereinbarung. Bezogen auf den Befund des zweidimensionalen Wahrnehmungsraums der Eingliederungsvereinbarung bedeutet dies, dass bei der Darstellung und Legitimierung der Eingliederungsvereinbarung gegenüber Leistungsberechtigten die Dienstleistungs- und Kontrolllogik insofern unabhängig voneinander sind, als jeweils eine der beiden in den Mittelpunkt gerückt wird. Die beiden Funktionen werden also voneinander entflochten. Wird die Eingliederungsvereinbarung dienstleistungsorientiert übersetzt, ist damit das Bemühen verbunden, die in der Eingliederungsvereinbarung enthaltenen Informationen über die Konsequenzen von Pflichtverletzungen – die sogenannte Rechtsfolgenbelehrung – situationsadäquat zu „verkaufen“, sodass sich Leistungsberechtigte von dieser „nicht angegriffen fühlen“. Dies kann etwa durch eine Entpersonalisierung geschehen, wie in einer Gruppendiskussion geschildert wird: *„Also wenn ich da wirklich nette Leute hab, die mitmachen, sag ich: Ich muss Ihnen das jetzt einmal erzählen, nehmen Sie es nicht persönlich. Ich glaube nicht, dass Sie hier irgendwas Schlimmes machen, aber hören Sie sich das bitte einmal an“* (Gruppendiskussion 76).

Innerhalb eines vorgegebenen Rahmens entscheiden Arbeitsvermittler*innen also, wie sie die Eingliederungsvereinbarung im Beratungsgespräch adressieren. Auch können sie in ihrer Eigenschaft als *Street-Level Bureaucrats* Elemente der Kommunikation wie Tonalität, Gestik und Mimik bewusst einsetzen, um die Interaktion zu steuern (Dubois 2010; Zacka 2017). Die befragten Arbeitsvermittler*innen mobilisieren Kooperation ebenso wie Druck und Zwang als Ressourcen in der Interaktion mit Leistungsberechtigten. Die Schilderungen lassen darauf schließen, dass ihnen in vielen Fällen die der Dienstleistungslogik entsprechenden Praktiken vielversprechender erscheinen, um ihr Gegenüber zur Kooperation zu bewegen. Insbesondere die Wahrnehmung unzureichender motivationaler Voraussetzungen seitens der Adressat*innen führe jedoch dazu, *„dass man doch irgendwann mal das Schwert rausholt mit der Eingliederungsvereinbarung und sagt, wenn du jetzt nicht mitspielst, dann bekommst du eben eine Sanktion“* (Gruppendiskussion 81).

5.4 Dienstleistung und Kontrolle als Spannungsfeld

Während Arbeitsvermittler*innen in der unmittelbaren Interaktion mit Leistungsberechtigten Dienstleistungs- und Kontrolllogik voneinander entflechten, bleibt die Mehrdeutigkeit im schriftlichen Dokument bestehen. Eingliederungsvereinbarungen enthalten eine Reihe standardisierter Elemente wie einleitende

Informationen über den Vertragscharakter, Informationen zur regelmäßigen Überprüfung und Fortschreibung und die bereits erwähnte Rechtsfolgenbelehrung. Individuell festgehalten werden die Zieldefinition – etwa die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit in einem bestimmten Tätigkeitsbereich – sowie die Leistungen des Jobcenters und die Pflichten der Leistungsberechtigten.

Der zweidimensionale Wahrnehmungsraum der Eingliederungsvereinbarung bedeutet damit auch, dass eine konsequente Entflechtung von Dienstleistungs- und Kontrolllogik im Dokument Eingliederungsvereinbarung nicht möglich ist. Dienstleistung und Kontrolle bilden, wie oben beschrieben, eben nicht zwei Pole eines Kontinuums, auf dem sich Einschätzungen zur Eingliederungsvereinbarung vollständig abbilden lassen, sondern zwei separate Dimensionen der Wahrnehmung der Eingliederungsvereinbarung. Besonders deutlich tritt dies in der Kritik der Arbeitsvermittler*innen am Dokument der Eingliederungsvereinbarung und unzureichenden Entscheidungsspielräumen bei ihrem Abschluss zu Tage.

In der mehrseitigen Eingliederungsvereinbarung nimmt die Rechtsfolgenbelehrung üblicherweise vergleichsweise viel Raum ein. Zudem besitzt das Bemühen um rechtssichere Formulierungen in den Jobcentern einen hohen Stellenwert, weshalb vielfach auf bereitgestellte Textbausteine zurückgegriffen wird. Aus Sicht vieler Arbeitsvermittler*innen stehen daher in der Eingliederungsvereinbarung insgesamt direktive Elemente im Vordergrund. Während Arbeitsvermittler*innen in der Arbeitslosenversicherung seit Dezember 2015 bei arbeitsmarktnahen Arbeitsuchenden zu Beginn der Arbeitslosigkeit auf Eingliederungsvereinbarungen verzichten können (Hofmann et al. 2017), ist in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ein unmittelbarer Abschluss der Eingliederungsvereinbarung für alle Arbeitsuchenden vorgesehen. Auch wenn der verbindliche Charakter der Eingliederungsvereinbarung kommunikativ abgeschwächt wird, kritisieren befragte Arbeitsvermittler*innen, dass dadurch fordernde und kontrollierende Praktiken in den Fokus rücken. *„Einen Neuankömmling, der eigentlich noch gar nichts getan hat, den bombardiert man mit einer Rechtsfolgenbelehrung über eine, zwei Seiten. Das kommt nicht so gut an“* (Gruppendiskussion 74) berichten Teilnehmende einer Gruppendiskussion.

Viele Gesprächspartner*innen beschreiben es als zentral, zu Beginn einer Beratungsbeziehung Vertrauen aufzubauen. Es sei *„besonders wichtig, dass man dem Kunden vermittelt, dass man miteinander arbeitet“* (Gruppendiskussion 74) und *„über Motivation die Menschen ins Boot zu holen“* (Gruppendiskussion 85). Vertrauen ist also aus Sicht der Arbeitsvermittler*innen Voraussetzung für die Kooperation der Arbeitsuchenden. Gleichzeitig vermittele man über die Eingliederungsvereinbarung, *„du musst das, das, das und das machen“* (Gruppendiskussion 74), und riskiere dadurch einen Bruch im Vertrauensaufbau. Hier zeigt

sich, dass aus Sicht der Arbeitsvermittler*innen eine konsequente Entflechtung von Dienstleistung und Kontrolle im Dokument Eingliederungsvereinbarung nicht möglich ist. Die Kritik der Arbeitsvermittler*innen richtet sich dabei weniger auf die Mehrdeutigkeit der Eingliederungsvereinbarung selbst, sondern betrifft in erster Linie den als unzureichend wahrgenommenen Entscheidungsspielraum zur Gestaltung der schriftlichen Eingliederungsvereinbarung und zu ihrem Abschluss.

5.5 Die Eingliederungsvereinbarung als bürokratisches Erfordernis

Neben der Priorisierung von Logiken im Beratungsgespräch und dem Problempotenzial bei der Übersetzung der Eingliederungsvereinbarung in ein dienstleistungsorientiertes Setting verweist das qualitative Material auf einen dritten wichtigen Aspekt der Wahrnehmung der Eingliederungsvereinbarung. Die Eingliederungsvereinbarung impliziert – wie es ihre Bezeichnung nahelegt – das unmittelbare Ziel einer Vermittlung in den Arbeitsmarkt. In Fallkonstellationen, in denen Arbeitsvermittler*innen dieses Ziel mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln als kaum erreichbar einschätzen, stoßen sie mit den Strategien der Dienstleistungs- und Kontrolllogik an Grenzen. Generell erleben Arbeitsvermittler*innen einen nicht unmittelbar auf den Arbeitsmarkt bezogenen Handlungsbedarf als bedeutsamen Bestandteil ihrer Arbeit. Plakativ stellen Teilnehmende einer Gruppendiskussion aus diesem Grund die Benennung der Eingliederungsvereinbarung in Frage *„Weil Eingliederung heißt nun mal Eingliederung. Und wir sind weit davon entfernt, hier irgendwie mal einzugliedern. Wir machen ja viele, viele andere Sachen“* (Gruppendiskussion 87).

In den Interviews erläutern Arbeitsvermittler*innen anhand von Fallbeispielen, wie gesundheitliche und andere individuelle Einschränkungen der Leistungsberechtigten das Spektrum des „Forderns“, aber auch des „Förderns“, begrenzen. Im Anschluss an ein Gespräch mit einem Mitte 50-jährigen Mann, der mehrere Jahre wohnungslos war und zum Befragungszeitpunkt an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnimmt, erklärt eine Arbeitsvermittlerin beispielsweise, es sei ihr durchaus bewusst, dass sie in diesem Fall keine Suchanstrengungen verlangen könne – wenngleich sie formal am Ziel der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unter den üblichen Bedingungen des ersten Arbeitsmarkts festhält (Interview 42). Eine andere Arbeitsvermittlerin berichtet von einem jungen Mann, der nach einer psychischen Erkrankung in einer gefördernten Weiterbildung versucht, die Voraussetzungen für den Einstieg in ein neues Tätigkeitsfeld zu schaffen. Temporär steht es für die Arbeitsvermittlerin im Vordergrund, dem Mann eine ungestörte Vorbereitung auf die Abschlussprüfungen zu ermöglichen.

Die Gesprächspartner*innen beschreiben ihr Vorgehen in Fallkonstellationen, in denen sie ein eingeschränktes Handlungsspektrum der öffentlichen Arbeitsvermittlung wahrnehmen, als Abschluss einer „pro-forma-Vereinbarung“. Bei psychischen Problemen händigte sie etwa Flyer zu Beratungsangeboten aus, „aber wir können Kunden nicht verpflichten, hinzugehen“, berichtet die oben zitierte Arbeitsvermittlerin im weiteren Verlauf des Interviews (Interview 67). Wiederholt äußern Gesprächspartner*innen Unsicherheit, ob Verhaltenspflichten wie Arztbesuche oder die Aufnahme einer Therapie in die Eingliederungsvereinbarung aufgenommen werden sollten und bei Nicht-Erfüllung als Pflichtverletzung durch die Jobcenter sanktioniert werden können.

In solchen Fallkonstellationen verbinden Arbeitsvermittler*innen mit der Eingliederungsvereinbarung nicht das unmittelbare Ziel einer Vermittlung in Arbeit und bringen weder eine Dienstleistungs- noch eine Kontrolllogik zur Anwendung. Die bereits zitierte Arbeitsvermittlerin berichtet, in der Eingliederungsvereinbarung halte sie fest, dass zum aktuellen Zeitpunkt keine sinnvolle Unterstützung durch das Jobcenter erfolgen könne. Im Gegenzug fordere sie auch keine Bewerbungsbemühungen. „Wenn wir sagen, keine Angebote möglich, dann dürfen wir nichts fordern“, begründet sie ihr Vorgehen im Interview (Interview 67). Dass Dienstleistung und Kontrolle in der Wahrnehmung der Eingliederungsvereinbarung separate Dimensionen darstellen, kann also auch bedeuten, dass Arbeitsvermittler*innen weder die eine noch die andere Logik mit der Eingliederungsvereinbarung in Verbindung bringen.

In den Vordergrund tritt dann eine bürokratische Logik, ein Handeln auf der Grundlage von Organisationsregeln. Der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung wird zu einer bürokratisch-leeren Übung. „Und dann guckt man immer händeringend nach irgendwelchen Textbausteinen“ (Gruppendiskussion 85) beschreibt ein Arbeitsvermittler das Vorgehen. Dieses erleben Arbeitsvermittler*innen als wenig sinnstiftend für ihr berufliches Handeln und schätzen es als wenig zielführend im Sinne des Dienstleistungs- und Kontrollauftrags der Arbeitsverwaltung ein.

6. Zusammenfassung und Diskussion

Über die Eingliederungsvereinbarung werden die sich im „doppelten Mandat“ der Arbeitsverwaltung manifestierenden übergeordneten Logiken der Dienstleistung und Kontrolle für Arbeitsvermittler*innen handlungsrelevant. Die Auswertung standardisierter und qualitativer Befragungen zeigte, dass Arbeitsvermittler*innen die beiden Logiken als separate Dimensionen der Eingliederungsvereinbarung wahrnehmen. In der persönlichen Interaktion mit Leistungsberechtigten nutzen Arbeitsvermittler*innen ihre Handlungsspielräume als *Street-Level Bureaucrats*, um fall- und prozessbezogen die ihnen jeweils

funktional erscheinende Logik und damit verbundene Praktiken in den Vordergrund zu rücken. Indem sie im Beratungsgespräch die Dienstleistungs- oder die Kontrolllogik priorisieren, entflechten sie die beiden Logiken voneinander. Die in früheren Untersuchungen beobachteten Praktiken, den rechtlich bindenden Charakter der Eingliederungsvereinbarung zu verschleiern (Schütz et al. 2011b) oder Druck und Zwang auch über das gesetzlich gedeckte Maß zu betonen (Weinbach 2014), können als Ausdruck dieser Strategie fall- und prozessbezogener Priorisierung angesehen werden. Dabei ermöglicht es gerade die Parallelität der institutionellen Logiken, dass situativ ein je eigenes Verständnis der eigenen Rolle und der erforderlichen Kompetenzen in den Vordergrund rückt (vgl. dazu Greenwood et al. 2011: 332).

Eine vollständige Entflechtung von Dienstleistung und Kontrolle ist jedoch im Zusammenhang mit der Ausstellung des Dokuments Eingliederungsvereinbarung nicht möglich. Viele der befragten Arbeitsvermittler*innen kritisierten die Vorgabe, mit allen Leistungsberechtigten unmittelbar zu Beginn des Leistungsbezugs eine Eingliederungsvereinbarung abschließen zu müssen, da die damit verbundene Fokussierung direkter und kontrollierender Elemente dem Aufbau einer Vertrauensbeziehung im Weg stehen kann. Wenn Arbeitsvermittler*innen Problemlagen wahrnehmen, die mit den Mitteln der öffentlichen Arbeitsverwaltung nicht bearbeitet werden können, und ihr Ziel zunächst nicht die unmittelbare Vermittlung in den Arbeitsmarkt ist, wird die Eingliederungsvereinbarung für sie zu einer bürokratisch-leeren Übung, die es zu erfüllen gilt. Ihr Abschluss wird dann als wenig sinnstiftend für das berufliche Handeln erlebt und als wenig zielführend im Sinne des Dienstleistungs- und Kontrollauftrags der Arbeitsverwaltung eingeschätzt.

Insgesamt legen die Ergebnisse den Schluss nahe, dass Arbeitsvermittler*innen die Mehrdeutigkeit der Eingliederungsvereinbarung nicht zwangsläufig als Widerspruch und „Handlungsdilemma“ (Magnin 2004) erleben, so lange sie ausreichende Entscheidungs- und Handlungsspielräume wahrnehmen. Grundsätzlich sehen Arbeitsvermittler*innen sowohl Kooperation als auch Druck als geeignete Mittel an, um die übergeordneten Ziele der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit und der Aufnahme einer Erwerbsarbeit zu erreichen. Die beiden Handlungsaufträge werden somit durchaus als komplementäre Bestandteile des Repertoires der öffentlichen Arbeitsverwaltung wahrgenommen.

Individuelle Unterschiede zwischen Arbeitsvermittler*innen waren nicht Gegenstand dieser Studie. Ausgehend von den hier dargestellten Ergebnissen könnten zukünftige Studien die Zustimmung zur Kontroll- und Dienstleistungslogik der Eingliederungsvereinbarung mit dem Rollenverständnis von Arbeitsvermittler*innen (z. B. Sell 2006: 45 – 47; Osiander/Steinke 2011) in Verbindung setzen, um unterschiedliche individuelle Wahrnehmungsmuster der Eingliederungsvereinbarung zu identifizieren. Die Herausforderung bei einer

solchen Typisierung besteht in der Isolation der Prädisposition einer Arbeitsvermittler*in auf den beiden Dimensionen Kontrolle und Dienstleistung jenseits von fall- und prozessbezogenen Aspekten.

Was die Handhabung von Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis betrifft, so könnten aus Sicht der Arbeitsvermittler*innen erweiterte Handlungsspielräume beim Abschlusszeitpunkt oder beim Inhalt der Eingliederungsvereinbarung den Aufbau einer Vertrauensbeziehung erleichtern. Gerade in der Beratung von Arbeitsuchenden mit komplexen sozialen Problemlagen wird der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung oft als wenig zielführend erachtet. Zu denken ist hier nicht nur an einen Personenkreis, der aufgrund starker gesundheitlicher Arbeitseinschränkungen trotz formaler Erwerbsfähigkeit von den Jobcentern als faktisch nicht erwerbsfähig angesehen und daher kaum in die arbeitsmarktbezogene Förderung oder Aktivierung einbezogen wird (Trappmann et al. 2019). Vielmehr sind Jobcenter auch in der Beratung langzeitarbeitsloser Personen, die vielfach kumulierte arbeitsmarktbezogene Hemmnisse aufweisen, häufig „weniger mit Arbeitsuchenden als mit Hilfesuchenden konfrontiert“ (Kerschbaumer 2020: 37). Ein weniger auf sanktionsbewehrte Suchanstrengungen fokussiertes Instrument, das Teilschritte und Unterstützungsmöglichkeiten auch jenseits der öffentlichen Arbeitsverwaltung individualisiert, könnte in diesen Fällen eine Alternative sein.

Literatur

- Aurich-Berheide, P./Brussig, M. (2020): Modelle öffentlicher Arbeitsvermittlung: Vermittlungsstrategien und deren Organisation, *Zeitschrift für Sozialreform* 66(2), S. 165 – 193.
- Banafsche, M. (2013): Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Subordination und Koordination – Ausdruck eines alten verwaltungsrechtlichen Diskurses, *Soziales Recht* 4/2013, S. 121 – 139.
- Bartelheimer, P. (2008): Wie man an seiner Eingliederung mitwirkt: Arbeitsmarktdienstleistungen nach SGB II zwischen institutionellem und persönlichem Auftrag, *Zeitschrift für Sozialreform* 54(1), S. 11 – 36.
- Bender, G./Brandl, S. (2017): Beschäftigungsorientierte Beratung im Spannungsfeld von Bürokratie und Professionalität, *Zeitschrift für Sozialreform* 63(1), S. 75 – 101.
- Bernhard, S./Freier, C./Ramos Lobato, P./Senghaas, M./Stephan, G. (2019): Vertragsbeziehungen zwischen Jobcentern und Arbeitslosen. Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern. IAB-Forschungsbericht 02/2019, Nürnberg.
- Bieback, K.-J. (2009): Kooperation im Zwangsverhältnis. Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung, *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 30(2), S. 185 – 213.

- Brodkin, E./Marston, G.* (Hrsg.) (2013): *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations and Workfare Politics*, Washington.
- Deutscher Bundestag (2016): *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung*.
- Dingeldey, I.* (2011): *Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland*, Frankfurt am Main.
- Dubois, V.* (2010): *The Bureaucrat and the Poor. Encounters in French Welfare Offices*, London.
- Etges, M./Lenger, A.* (2010): Die Eingliederungsvereinbarung des SGB II. Eine kritische Betrachtung aus ordnungsökonomischer Perspektive, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 59(3), S. 329 – 356.
- Greenwood, R./Raynard, M./Kodeih, F./Micelotta, E./Lounsbury, M.* (2011): Institutional complexity and organizational responses, *The Academy of Management Annals* 5(1), S. 317 – 371.
- Hielscher, V./Ochs, P.* (2009): *Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog*, Berlin.
- Hofmann, B./Stephan, G./Stöhr, S.* (2017): Die Flexibilisierung des Abschlusszeitpunktes der Eingliederungsvereinbarung im SGB III. Kenntnisnahme, Einsatz und Bewertung durch Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung, *IAB-Forschungsbericht 12/2017*, Nürnberg.
- Kerschbaumer, L.* (2020): Mehr als nur objektive individuelle Attribute: Arbeitsmarkt-relevante Hemmnisse bei Langzeitarbeitslosigkeit, *Sozialer Fortschritt* 69(1), S. 21 – 44.
- Lessenich, S.* (2008): *Die Neuerfindung des Sozialen. Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*, Bielefeld.
- Lipsky, M.* (2010): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York.
- Magnin, C.* (2004): Beratung und Kontrolle. Ein für den aktivierenden Staat typisches Handlungsdilemma, *Swiss Journal of Sociology* 30(3), S. 339 – 361.
- Mayring, P.* (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. *Forum: Qualitative Sozialforschung* 1(2): Art. 20.
- Müller-Schneider, T.* (2001): Multiple Skalierung nach dem Kristallisationsprinzip. Eine Alternative zur explorativen Faktorenanalyse, *Zeitschrift für Soziologie* 30(4), S. 305 – 315.
- Münder, J.* (2009): *Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr und Praxiskommentar* (3. Aufl.), Baden-Baden.
- Osiander, C./Steinke, J.* (2011): Street-Level Bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler, *Zeitschrift für Sozialreform* 57(2), S. 149 – 173.
- Schütz, H./Kupka, P./Koch, S./Kaltenborn, B.* (2011a): Reformziele noch nicht erreicht. Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: *IAB-Kurzbericht 18/2011*, Nürnberg.

- Schütz, H./Steinwede, J./Schröder, H./Kaltenborn, B./Wielage, N./Christe, G./Kupka, P. (2011b): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt, Nürnberg.
- Sell, S. (2006): Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung: Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen: Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Senghaas, M./Bernhard, S./Freier, C. (2020): Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter: Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein. IAB-Kurzbericht 05/2020, Nürnberg.
- Thornton, P./Ocasio, W./Lounsbury, M. (2012): The Institutional Logics Perspective. A New Approach to Culture, Structure, and Process, Oxford.
- Trappmann, M./Ramos Lobato, P./Unger, S./Lietzmann, T. (2019): Leistungsberechtigte mit gesundheitlichen Einschränkungen: Nicht jeder ist erwerbsfähig, IAB-Forum, 18.09.2019. <https://www.iab-forum.de/leistungsberechtigte-mit-gesundheitlichen-einschraenkungen-nicht-jeder-ist-erwerbsfaehig/> [23.02.2021].
- van Berkel, R./Caswell, D./Kupka, P./Larsen, F. (Hrsg.) (2017): Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe. Activating the Unemployed, London.
- van den Berg, G./Hofmann, B./Stephan, G./Uhlendorff, A. (2014): Eingliederungsvereinbarungen. Vermittlungsfachkräfte halten mehr Spielraum für sinnvoll, IAB-Kurzbericht 22/2014, Nürnberg.
- van den Berg, G./Hofmann, B./Stephan, G./Uhlendorff, A. (2016): Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung. Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen, IAB-Kurzbericht 3/2016, Nürnberg.
- Weede, E./Jagodzinsky, W. (1977): Einführung in die konfirmatorische Faktorenanalyse, Zeitschrift für Soziologie 6(3), S. 315 – 333.
- Weinbach, C. (2012): Extra-vertragliche Zumutungen im New Public Contractualism: Die doppelte Logik der Eingliederungsvereinbarung und die Rechtsstellung des Klienten im Sozialgesetzbuch II, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 5(2), S. 377 – 399.
- Weinbach, C. (2014): Verschränkung und Deformation als zwei Seiten einer Medaille: Zu Funktion und Schicksal der „Eingliederungsvereinbarung“ in der Jobcenter-Interaktion, Sonderheft der Zeitschrift für Soziologie, S. 425 – 441.
- Zacka, B. (2017): When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency, Cambridge.