DOI: 10.5771/0342-300X-2023-2-93

Digitalisierung in der Bundesagentur für Arbeit

Entwicklung und aktueller Stand

Die Digitalisierung der Gesellschaft schreitet voran. Der öffentlichen Verwaltung wird allerdings häufig vorgehalten, die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen erfolge zu langsam oder entsprechende Angebote erwiesen sich als zu kompliziert. Dass ein solches Urteil möglicherweise allzu pauschal gefällt wird, ist Gegenstand dieses Beitrags. Denn zumindest in Teilen der öffentlichen Verwaltung sind in den letzten Jahren mehr Entwicklungen in Gang gekommen, als sie öffentlich wahrgenommen werden. Am Beispiel der Bundesagentur für Arbeit wird erstens aufgezeigt, wie diese ihre Leistungen in verschiedenen Bereichen digitalisiert hat. Zweitens wird diskutiert, welche Herausforderungen und Chancen sich hieraus sowohl für die Arbeitsorganisation als auch für die Beratung der Leistungsberechtigten ergeben.

PETRA KAPS, FRANK OSCHMIANSKY

1 Einleitung

Seit Jahren werden soziale Dienstleistungen, so auch die Sozialverwaltungen, zunehmend digitalisiert. In der Sozialwissenschaft werden die Herausforderungen und Chancen dieser Entwicklung vielfältig diskutiert (vgl. Becka et al. 2017; Gillingham et al. 2021; Klenk et al. 2019; Kutscher et al. 2021; Wunder 2021). In den letzten Jahren haben die Anforderungen des Online-Zugangsgesetzes (OZG) die Digitalisierung der Sozialverwaltungen insbesondere im Bereich der digitalen Antragstellung beschleunigt.¹ Durch die Kontaktbeschränkungen während der Coronapandemie erhielten diese Entwicklungen jüngst eine neue Dynamik. Insbesondere wurden nun auch digitale Beratungsangebote eingeführt oder erweitert (vgl. Silfverberg 2021; Wenzel et al. 2020; Reindl 2018). Was zuvor schwer vorstellbar schien oder mit großen Vorbehalten belegt war, wurde plötzlich technisch und datenschutztechnisch ermöglicht und praktisch weitreichend erprobt.

Doch bereits zuvor fanden bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) umfangreiche Digitalisierungsprozesse statt. Die jährlichen Ausgaben der BA für die Entwicklung und Implementierung ihrer IT-Systeme für Arbeitsagenturen und Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung² sind insgesamt von rund 258 Mio. € im Jahr 2005 auf 672 Mio. € im Jahr 2020 angestiegen.³ Ein relevanter Teil dieser Verwaltungskosten wird aus dem SGB II refinanziert. Mit diesen

Mitteln hat die BA eine Vielzahl von Prozessen und Angeboten digitalisiert bzw. ihre digitalen Angebote stetig weiterentwickelt.⁴

Diese Dynamik wurde bislang jedoch nur wenig zur Kenntnis genommen, empirisch kaum untersucht und auch theoretisch nicht eingeordnet. Der vorliegende Beitrag zielt zum einen darauf, die erfolgten Digitalisie-

- 1 Das OZG trat 2017 in Kraft und verpflichtet Bund, Länder und Kommunen, ihre Dienstleistungen mit einer Übergangsfrist bis Ende 2022 auch digital anzubieten.
- 2 Die BA ist als Leistungsträgerin nach § 6 Abs. 1 SGB II bei den 302 sogenannten gemeinsamen Einrichtungen (gE-Jobcenter nach § 44b SGB II) für die Umsetzung des SGB II verantwortlich. Daneben gibt es noch 104 Jobcenter, die nach § 6a SGB II allein von zugelassenen kommunalen Trägern betrieben werden. Nur bei den gE-Jobcentern ist die BA für die Gestaltung der Verfahren der Informationstechnik zuständig (§ 50 Abs. 3 SGB II), deren Finanzierung über die sogenannte IT-Pauschale erfolgt. Die als „zentrale IT“ festgelegten IT-Verfahren sind verpflichtend von den gE-Jobcentern zu nutzen. Darüber hinaus gibt es sogenannte Einkaufsleistungen, welche die BA den gemeinsamen Einrichtungen zum optionalen Einkauf anbietet. Ein Beispiel hierfür ist die Videokommunikation im SGB II.
- 3 Siehe hierzu die BA-Haushaltspläne, Titelgruppe 55, div. Jahre, die online abrufbar sind.
- 4 Siehe verschiedene Jahrgänge der Geschäftsberichte der BA.

rungsprozesse kursorisch darzustellen und damit erstmals einen Überblick zur Entwicklung und zum Stand der digitalen Dienstleistungsangebote der BA zu bieten. Zum anderen will der Beitrag am Beispiel der Digitalisierung in der BA einige Aspekte der Digitalisierung von Beratungsdienstleistungen, sozialstaatlichen Antragsverfahren und der Nutzung digitaler Informationssysteme für die berufliche Orientierung, die Arbeits- und die Ausbildungssuche diskutieren und reflektieren, welche Chancen und Herausforderungen für die Organisation, die Mitarbeitenden und die Arbeitssuchenden in der Digitalisierung dieser Aufgaben liegen. Dazu werden auch Ergebnisse zweier Studien herangezogen, die die Autor*innen im Jahr 2021 in Jobcentern und Arbeitsagenturen durchgeführt haben.⁵ Hierbei ging es um die Analyse der Umsetzung der Videokommunikation in den Agenturen für Arbeit und in Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung. Im Rahmen dieser Studien wurden unter anderem 56 Beratungsgespräche in der Berufsberatung und der Reha-Beratung im SGB III sowie 60 Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung und im Fallmanagement im SGB II passiv-teilnehmend beobachtet sowie Gruppen- und Einzelinterviews mit den jeweils beobachteten Fachkräften und den beobachteten Kund*innen geführt.

In den folgenden Abschnitten (2 bis 7) wird ein Überblick über die Entwicklung der Digitalisierung verschiedener Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung gegeben. Teilweise werden dazu Ergebnisse der beiden genannten Forschungsprojekte gespiegelt, um Hinweise auf Herausforderungen und Chancen dieser Entwicklungen sichtbar zu machen. Anschließend werden in Abschnitt 8 ausgewählte Projektergebnisse hinsichtlich der Herausforderungen für die Mitarbeiter*innen der BA genauer diskutiert. Das Fazit (9) bilanziert die Befunde.

2 Digitalisierung im Backoffice der BA

Die Bundesagentur für Arbeit digitalisiert seit vielen Jahren ihre Backoffice-Prozesse. Unter anderem mit VerBIS⁶, COLIBRI⁷ und ALLEGRO⁸ steht leistungsfähige Fach-

software zur Verfügung, mit der sowohl leistungsrechtliche Prozesse und Entscheidungen bearbeitet und dokumentiert als auch Beratungs- und Vermittlungsprozesse digital durchgeführt und verwaltet werden.

Dieser Digitalisierungsprozess der BA stand immer unter dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung und Verbesserung von Bürgernähe – später Kundenorientierung genannt. Seine Anfänge wurden früh von der Sozialforschung untersucht (vgl. Bahn Müller/Faust 1992; Kuhlmann 1986), gerieten dann aber vorübergehend aus dem Fokus der Wissenschaft. Doch schon in den 1980er Jahren war ersichtlich, dass technische Lösungen zwar einerseits Prozesse für die Mitarbeitenden vereinheitlichen und transparenter machen, zugleich aber die Digitalisierung zu einer Standardisierung von Abläufen führt, die das Besondere des Einzelfalls leicht hinter der Massenverwaltung verschwinden lässt. Die Effekte der Einführung neuer digitaler Fachverfahren im Bereich der Gewährung materieller Leistungen wurden praktisch nie evaluiert. Vergleichbare Prozesse der Digitalisierung in der Arbeitsvermittlung der BA wurden häufiger untersucht (siehe unten). In verschiedenen sozialpolitischen Feldern erweckten Digitalisierungsprozesse in der Sozialverwaltung (vgl. Klenk et al. 2019) und der Sozialen Arbeit (vgl. Kutscher et al. 2021) in den letzten Jahren wieder häufiger die Aufmerksamkeit der Wissenschaft.

Eine der größten Veränderungen der letzten Jahre in der Binnenorganisation der BA war die Einführung der elektronischen Aktenhaltung über die Fachsoftware E-AKTE. Seit 2012 wurde diese zunächst für den Rechtskreis SGB III eingeführt, anschließend für die Familienkasse. Seit Mitte 2018 ist die E-AKTE auch in allen Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung etabliert. Mit diesem Fachverfahren wurde die Papier-Aktenhaltung nach und nach abgeschafft und zugleich ermöglicht, dass mehrere Mitarbeiter*innen parallel auf eine Akte zugreifen können, um die Leistungsberechtigten zu beraten und ihre jeweiligen Arbeitsprozesse zu dokumentieren. Mehrere Scan-Zentren scannen dazu laufend bundesweit alle Dokumente, die in Arbeitsagenturen, Jobcentern, Familienkassen und den Backoffice-Abteilungen der BA in Papierform eingehen. Diese werden dann in einem Dokumentenmanagementsystem gerichtsverwertbar, revisionssicher und den gesetzlichen Lagerfristen entsprechend gespeichert. In-

5 Vgl. Kaps et al. 2022 und Oschmiansky et al. 2022.

6 VerBIS (Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem) ist die für beide Rechtskreise SGB II und SGB III genutzte Fachsoftware, die alle Prozesse der Beratung, Vermittlung und des Fallmanagements bündelt. Hier werden Fallverläufe dokumentiert und auch die bewerberseitigen Kompetenz- und Suchprofile für die Arbeits- bzw. Ausbildungssuche angelegt. VerBIS löste 2006 schrittweise die vorherigen Systeme coArbNT (computergestützte Arbeitsvermittlung) und COMPAS (computergestütztes Ausbildungsvermittlungssystem) ab.

7 COLIBRI steht für „computergestütztes Leistungsberechnungs- und Informationssystem“ und ist die Fachsoftware zur Berechnung der materiellen Leistungen nach dem SGB III. Es löste 2006 die vorherige Anwendung coLei (computerunterstützte Leistungsgewährung) ab.

8 ALLEGRO (ALgII LEistungsverfahren GRundsicherung Online) wurde 2014 in den gemeinsamen Einrichtungen eingeführt und löste das vorherige Fachverfahren A2 LL zur Berechnung und Dokumentation der materiellen Leistungen im SGB II ab.

wieweit damit auch das Problem der verlorengegangenen Post in den Behörden gelöst ist, wäre eine relevante Forschungsfrage, um zu klären, ob mit diesem Prozess eine größere Bürgerzufriedenheit erreicht wurde. Immerhin denkbar wäre hier ja auch, dass an den Schnittstellen vom Posteingang in Agentur oder Jobcenter zum Scancenter und von dort zurück in eine Leistungsakte zusätzliche Schnittstellenprobleme entstanden sind.

3 Digitalisierung der Informationssysteme der BA

Auch die Informationssysteme (Gillingham et al. 2021) der BA zu verschiedensten Aspekten der Berufsorientierung bzw. Berufs- und Studienberatung für junge Menschen, der Beratung zur beruflichen Weiterbildung und zur beruflichen Um- oder Neuorientierung für Beschäftigte und Arbeitsuchende wurden nach und nach digitalisiert und sind auf öffentlichen Plattformen erhältlich. Damit sind sie – zeitlich und räumlich entgrenzt – besser verfügbar als die klassischen Informationsbroschüren.

Die Informationssysteme zur beruflichen Orientierung basieren auf der Datenbank BERUFENET, die umfangreich über Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten sowie Arbeitsmärkte zu einer Vielzahl an Berufsfeldern und einzelnen Berufen informiert. Die Datenbank KURSNET gilt als Europas größte Datenbank für Aus- und Weiterbildungsangebote. Sie gibt Auskunft über ein breites Spektrum an berufsbezogenen Bildungsangeboten. Berufe.TV ist ein Portal, auf dem ergänzend zu den beiden Informationsdatenbanken eine Vielzahl an Videos zu verschiedenen beruflichen Themenfeldern zur Verfügung gestellt wird. Diese Datenbanken orientieren sich an der Struktur des dualen Ausbildungssystems und versuchen, mit möglichst logischer Benutzerführung die große Vielfalt der Informationen schnell zugänglich zu machen.

Seit 2008 steht mit Planet-beruf.de eine Adaption und Spezifizierung von BERUFENET zur Verfügung, mit der die Informationen zur Berufsorientierung zunächst für Jugendliche und später auch für deren Eltern und Lehrkräfte je zielgruppenangepasst aufbereitet werden, um diese Zielgruppe(n) während der Berufswahlphase und Ausbildung zu unterstützen. Es umfasst neben den Informationen aus den Datenbanken auch berufsbezogene Reportagen, Interviews, Videos und Podcasts. Abi.de ist eine vergleichbare Plattform für Studieninteressierte.

Der Berufs-Entwicklungs-Navigator BEN unterstützt seit 2014 vor allem Erwachsene bei der Suche nach einem passenden individuellen beruflichen Entwicklungsweg. Er bündelt in einer Oberfläche die Angebote der Datenbanken und des Matchingsystems „Jobbörse“ und soll dadurch die Benutzerführung erleichtern.

Einen weiteren Schritt ging die BA mit dem Tool „Check-U“, das Jugendliche und junge Erwachsene bei der Suche nach einer passenden Ausbildung oder einem passenden Studium unterstützt, indem über ein Testverfahren berufsbezogene Fähigkeiten, soziale Kompetenzen, berufliche Vorlieben und Interessen getestet werden und das Informationssystem auf dieser Basis passende Ausbildungsberufe oder Studienfelder vorschlägt. Durch Verknüpfung werden weitere Informationen aus BERUFENET zur Verfügung gestellt. Auf Wunsch wird über eine Verknüpfung mit der „Jobsuche“, der früheren Jobbörse, auch über entsprechende Stellenangebote informiert.

Für Berufstätige bzw. Arbeitsuchende mit abgeschlossener Ausbildung oder zumindest Berufserfahrung bietet das Tool „New Plan“ eine interaktive Unterstützung bei der Suche nach einer beruflichen Weiterbildung, einer beruflichen Neuorientierung oder für einen Berufswechsel. Auch dieses Tool setzt grundlegend auf BERUFENET auf und spezifiziert das Angebot der Datenbank für konkrete Anwendungsaspekte. Auf Wunsch wird auch dieses Tool mit dem Matchingsystem „Jobsuche“ verknüpft, um passende Stellenangebote zur Verfügung zu stellen.

Aus diesen Entwicklungen ergeben sich neue Herausforderungen für alle, die sich professionell mit Arbeitsmarkt- und Weiterbildungsberatung beschäftigen: Die Beratenden müssen mit den Veränderungen Schritt halten, sich selbst immer wieder in neue Plattformen und Apps einarbeiten, deren Suchlogiken verstehen, den Überblick über die digitalen Informationssysteme zu Arbeit und Beruf insgesamt behalten und ihr Wissen den Ratsuchenden angemessen vermitteln.

In den teilnehmenden Beobachtungen von Beratungsgesprächen im Rahmen zweier Evaluationsaufträge, welche die Autor*innen für die Bundesagentur für Arbeit umgesetzt haben, wurde sichtbar, dass die Fachkräfte diese Informationssysteme häufig einsetzen, um die Ratsuchenden bei Recherchen nach geeigneten Arbeits- oder Ausbildungsangeboten zu unterstützen. Die Fachkräfte setzten dabei mehrheitlich darauf, diese Systeme so zu erläutern, dass die Beratenden sich anschließend selbstständig durch die Plattformen „durcharbeiten“ und passende Angebote finden können. Hier geht es einerseits darum, die Arbeit oder Ausbildung Suchenden zu ermächtigen, mit den digitalen Informationsplattformen autonom umzugehen. Und andererseits entlasten die Fachkräfte sich und das Beratungsgespräch davon, konkrete Angebote zu recherchieren und ausgiebig zu diskutieren. In einem Teil der Beratungsgespräche wurde aber auch vereinbart, dass die Fachkräfte im Nachgang recherchieren und entsprechende Stellenangebote über digitale Kanäle an die Ratsuchenden senden. Während die interaktive Einführung in die Suche in den digitalen Plattformen in dieser Form in der *face-to-face*-Beratung eher selten zu beobachten ist, stellt die nachträgliche Stellensuche eine tradierte Praxis auch der *face-to-face*-Beratung dar, bei der hier lediglich

der mediale Kanal gewechselt wurde. Das Element des *Empowerments* durch die interaktive Anleitung in der Beratung per Video wird noch dadurch verstärkt, dass die Beraternen die Suchaktivitäten am eigenen Computer parallel nachvollziehen und so besser für spätere Nutzungen erinnern können.

Ein Teil der Berater*innen, Fallmanager*innen und Vermittlungsfachkräfte manövrierte in den beobachteten Video-Beratungsgesprächen sehr souverän zwischen den verschiedenen, jeweils im konkreten Fall relevanten digitalen Informationssystemen der BA, erläuterte diese den Ratsuchenden bzw. Leistungsberechtigten am geteilten Bildschirm und suchte mit ihnen gemeinsam konkrete Informationen oder Stellen. Aber selbst in dieser Beratergruppe nutzten nur wenige auch die mobilen Apps der BA schon so, dass den Ratsuchenden bzw. Leistungsberechtigten bereits im Beratungsgespräch ein Zugang zum System verschafft wurde. Ein anderer Teil nutzte die digitalen Informationssysteme in der Beratung eher nicht direkt, sondern verwies lediglich darauf, gab Links an die Ratsuchenden bzw. Leistungsberechtigten weiter und forderte sie auf, sich bei der Jobbörse bzw. im digitalen Postfachservice anzumelden.

In den Gruppen- und Einzelinterviews mit den Fachkräften zeigte sich, dass für solch unterschiedliche Herangehensweisen auch der jeweilige Kenntnisstand der Berater*innen ursächlich ist: also ihre Souveränität, mit den Informationssystemen umzugehen bzw. das vorhandene Digitalangebot selber zu überblicken. Einzelne Fachkräfte äußerten, dass ihnen die permanenten Weiterentwicklungen zu schnell gingen, um stets auf dem aktuellen Wissensstand zu sein. Andere argumentierten, bestimmte Funktionalitäten seien nicht vorhanden, wobei Kolleg*innen in den Gruppeninterviews jedoch zum Teil widersprachen und erläuterten, wie sie mit diesem Thema umgingen.

Inwiefern solche explorativ gewonnenen Hinweise typische, also ggf. verallgemeinerbare Probleme abbilden, wäre durch weitere Forschung zu klären. Gleiches gilt für die Frage, wie die BA solche Herausforderungen für die einzelnen Mitarbeitenden – nicht nur, aber auch im Kontext von berufsbezogener Weiterbildung und Personalentwicklung – systematisch aufgreift und bearbeitet.

4 Digitalisierung der Arbeits- und Ausbildungsvermittlung

Auch digitales *Matching* von Stellen- und Bewerberangeboten, das im Kern über eine systematische Verschlüsselung von Tätigkeiten und Qualifikationen erfolgt, wird in der BA schon seit Langem betrieben. In den frühen 1980er Jahren erhielten Arbeitsuchende erstmals – wenn

auch aus heutiger Sicht noch sehr umständlich – in den damaligen Arbeitsämtern über Microfiches und Lesegeräte Zugang zu den angebotenen Stellen. Ab Mitte der 1980er Jahre konnten sich Arbeitsuchende im sogenannten Stellen-Informationssystem (SIS) – nun Intranet-basiert – an Computern in den Arbeitsämtern über offene Stellen informieren. Die Einführung des digitalen *Matching* sollte zu Zeitgewinnen führen und damit „die Fachkräfte in den Stand versetzen, ihre soziale Fachaufgabe der Information und Beratung besser zu erfüllen.“⁹ Wissenschaftliche Studien ergaben, dass sich stattdessen eher die Tätigkeit der Arbeitsvermittler*innen änderte. War sie „früher stark orientiert an der persönlichen Situation des Arbeitsuchenden“, so konzentrierte sie „sich nun auf die Verschlüsselung der Angebote und das Abarbeiten der maschinellen Vermittlungsvorschläge“ (zit. nach Kuhlmann 1986, S. 271), wurde also bürokratischer. Zwar wurde der Arbeitsmarkt nach Einschätzung verschiedener Studien transparenter, der Verwaltungsaufwand erschien aber als so hoch, dass Effizienzgewinne bezweifelt wurden (ebd., S. 286). Auch wenn das SIS seit 1997 über das Internet verfügbar war, änderte sich an den Einschätzungen wenig. In der Summe führte nicht zuletzt auch die Analyse, dass die Arbeitsämter zu langsam, zu wenig passgenau und zu wenig effektiv vermittelten (vgl. Eberwein/Tholen 1987; Pfuhlmann et al. 1987), zum Vermittlungsskandal im Jahr 2001.

Um die Jahrhundertwende wurde das digitale *Matching* von Stellenangeboten und Bewerbungen um das Konzept des *Profiling* erweitert. Es war und ist als systematisches Analyse- und Prognose-Verfahren für die Vermittlungsfachkräfte konzipiert, mit dem „nach möglichst einheitlichen Entscheidungskriterien“ (Rudolph/Müntnich 2001, S. 535) festgelegt wird, welchen Arbeitsuchenden welche Dienstleistungen angeboten oder auch nicht angeboten werden. Aus einer nun stark effizienzorientierten Sicht sollte so die Ermessensausübung der Fachkräfte darüber, „welche Dienstleistungen und arbeitsmarktpolitischen Instrumente in Frage kommen“ und wann diese „Dienstleistungen bereit gestellt werden sollen“ (ebd.), stärker strukturiert werden. Es soll als Instrument zur Bewertung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitsuchenden, der Prognose ihrer Eingliederungschancen und der Bestimmung ihres Förderbedarfes dazu dienen, eine „Vielzahl der objektiven und subjektiven Entscheidungskriterien zu systematisieren, ohne sie durch ein formalisiertes Verfahren zu ersetzen“ (ebd.).

Zur Weiterentwicklung des *Matching* von Angebot und Nachfrage implementierte die BA im Rahmen des Projektes „Virtueller Arbeitsmarkt“ Ende 2003 die erste Version der nun über das Internet erreichbaren Matchingplatt-

9 Laut Dienstblatt-Runderlass 305/71 der BA, zitiert nach Kuhlmann (1986, S. 269).

form „Jobbörse“, in der verschiedene bis dahin entwickelte Intranet-Lösungen und kleinere Vermittlungsplattformen für spezialisierte Einsatzfelder zusammengeführt wurden. In die mehrfach erweiterte und modifizierte Jobbörse (heute: Jobsuche) können Arbeitsuchende und Unternehmen Stellenangebote und Stellengesuche bzw. Bewerber*innenprofile eintragen, über sie können beide Seiten miteinander über Bewerbungsprozesse kommunizieren (vgl. Bender et al. 2006). Damit diese digitale Möglichkeit von den Arbeitsuchenden auch genutzt wird, wurden nach der Einführung der neuen Plattform die externen Dienstleister, die im Auftrag der BA Arbeitsuchende für eine neue Beschäftigung fit machen sollen, verpflichtet, die Nutzung dieser Plattform in ihre Schulungsangebote einzubauen. Seit 2013 ist die „Jobbörse“ auch als mobile App und in mehreren Sprachen verfügbar, um internationale Fachkräfte zu gewinnen.

Spiegelbildlich zur Jobbörse wurde Mitte 2006 die Fachsoftware VerBIS flächendeckend in Arbeitsagenturen und den damaligen Arbeitsgemeinschaften (ARGen) eingeführt, mit der die Fachkräfte alle Prozesse der Arbeits- und Ausbildungsvermittlung, der Berufsberatung und der beruflichen Weiterentwicklung von Arbeitsuchenden verwalten und dokumentieren. Die Erstellung von Bewerberprofilen und Stellensuchen in der „Jobbörse“ wurde an VerBIS angekoppelt, sodass die Fachkräfte im Beratungsgespräch die Profile weiterentwickeln und direkt aus dem Beratungsgespräch heraus nach Stellen für die Bewerber*innen suchen können. Umgekehrt pflegt der Arbeitgeberservice Stellenangebote ein und kann darüber nach passenden Bewerber*innen suchen. Die regelmäßige Aktualisierung der Bewerber*innen- und Stellenprofile wurde im Laufe der Zeit zu einem Standard-Prozess in Beratungsgesprächen und bildet heute, bei aller Kritik an einer zu großen Standardisierung der Suchlogik (vgl. Bartelheimer et al. 2014), die Grundlage für das *Matching* von Angebot und Nachfrage. Zum Jahresbeginn 2022 wurde die Jobbörse durch die neue „Jobsuche“ abgelöst, mit der insbesondere die Suchmöglichkeiten erweitert und Filterfunktionen verbessert wurden.

Insbesondere der Umgang der Berater*innen und Vermittler*innen in den Arbeitsagenturen und gE-Jobcentern mit VerBIS wurden in verschiedenen Studien zur Bera-

tungsqualität der Arbeitsvermittlung und des Fallmanagements als zu formalistisch bzw. fordistisch kritisiert. Hielischer und Ochs sprachen mit explizitem Bezug auf den technischen Aspekt davon, dass die neue Fachsoftware im Zusammenspiel mit neuen Prozessvorgaben wie Handlungsprogrammen¹⁰ eine am Einzelfall orientierte Beratung durch eine „Matching-Maschine“ ersetze (Hielscher/Ochs 2009). Die vielfältige Kritik führte dazu, dass die BA ein neues rechtskreisübergreifendes Konzept, das „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“ (kurz: 4 PM) entwickelte, das Stärkenorientierung in den Mittelpunkt stellen möchte und „für die Bürger ein professionelles und kundenorientiertes Dienstleistungserleben gewährleistet, das deren individuelle Problemlage aufgreift und einer Lösung zuführt.“ (BA 2010, S. 4)¹¹

Kaum Beachtung in der Vermittlungspraxis der BA wie in den wissenschaftlichen Untersuchungen dazu fand der sogenannte „Jobroboter“, eine Suchmaschine der BA, die seit Ende 2003 als Teil des Projektes Virtueller Arbeitsmarkt (VAM) die Internetseiten aller in Deutschland ansässigen Arbeitgeber nach Stellenanzeigen durchsucht. Darüber werden jährlich rund 500 000 Stellen für den Vermittlungsprozess der BA erschlossen, die nicht in der Jobbörse gemeldet sind (vgl. Deutscher Bundestag 2018, S. 41).¹²

War in den Einführungszeiträumen dieser Fachsoftware das Interesse der Wissenschaft an den Effekten der Digitalisierung der Arbeitsabläufe in der Arbeitsvermittlung relativ groß, hat sich dies heute auf andere Themen verlagert. Der Einsatz digitaler Fachsoftware in der Verwaltung wird mittlerweile als Standard modernen Verwaltungshandelns angesehen, ohne dessen Effekte genauer zu untersuchen. Nur vereinzelt wird mit den Daten aus dieser Fachsoftware der BA geforscht (vgl. Hutter/Weber 2021). Über ihre Effekte gibt es keine wissenschaftlichen Studien.¹³

10 Damals wurden aufbauend auf dem Profiling die Arbeitssuchenden sogenannten Kundengruppen oder Profillagen zugeordnet. Das Ergebnis dieser Kundengruppensegmentierung zog dann die Auswahl und sukzessive Anwendung bestimmter Instrumentengruppen (sogenannte Handlungsprogramme) und Einzelinstrumente (sogenannte Produkte) nach sich, vgl. Schütz/Oschmiansky (2006), S. 8.

11 Die vier Phasen dieses Konzeptes bestehen aus: 1. Profiling durchführen, 2. Ziel festlegen, 3. Strategie bzw. Strategie-bündel auswählen und 4. Umsetzen und Nachhalten. Das Fachverfahren VerBIS blieb grundsätzlich erhalten und wurde dem neuen Prozessmodell schrittweise angepasst.

12 Die Autor*innen dieses Beitrags haben seit 2004 eine Vielzahl von Studien zur Arbeitsvermittlung und Beratung in Agenturen für Arbeit und Jobcentern durchgeführt und über 300 Beratungsgespräche mit Arbeitsuchenden beobachtet. In diesen Situationen ist der Einsatz des Jobroboters allerdings nie zum Zuge gekommen, auch dann nicht, wenn ein Suchlauf in der Jobbörse der BA keine passenden Stellenangebote ausweisen konnte.

13 Aktuell läuft ein Forschungsprojekt im Rahmen des FIS-Netzwerkes des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), siehe dazu Brussig/Böhringer (2021), veröffentlichte Ergebnisse liegen derzeit jedoch noch nicht vor.

5 Digitalisierung der Leistungsverwaltung

Mit der Einführung von COLIBRI im SGB III wurden die Prozesse der Leistungssachbearbeitung gebündelt, vereinfacht und transparenter gemacht, die Leistungsdaten wurden bundesweit verfügbar, sodass nun unter anderem bei Wohnortwechseln die Leistungsbearbeitung beschleunigt wurde (vgl. Bender et al. 2006). Mit der Einführung von ALLEGRO im SGB II wurden die Prozesse der digitalen Leistungssachbearbeitung im Vergleich zum Vorgänger A2 LL optimiert.

Das Onlinezugangsgesetz und die Corona-Pandemie haben die Entwicklung digitaler Zugangskanäle insbesondere im Bereich der materiellen Leistungen des SGB III und SGB II vorangetrieben.

Mit dem Projekt APOLLO (Antragsportal Leistungen online) eröffnete die BA ab 2016 für die Kund*innen der Arbeitslosenversicherung schrittweise die Möglichkeit einer Antragstellung über einen digitalen Kanal, die immer wieder erweitert wurde. So können aktuell die Arbeitsuchend- und Arbeitslosmeldung, die Antragstellung, das Melden von Änderungen und das Hochladen von Dokumenten für verschiedene Leistungsarten wie Arbeitslosengeld, Berufsausbildungsbeihilfe und Insolvenzgeld digital erledigt werden. Auch Leistungen aus dem Vermittlungsbudget können darüber beantragt oder Unterlagen zu anderen Förderleistungen eingereicht werden. Zudem können registrierte Personen auch einen Termin bei der Arbeitsagentur anfragen. Im Backoffice werden online eingereichte Anträge auf Arbeitslosengeld automatisch geprüft, um den Bearbeitungsprozess zu beschleunigen.

Mit dem Projekt GE-Online wurden ähnliche digitale Antragservices entwickelt, die seit Sommer 2019 als „jobcenter.digital“ für die Leistungsberechtigten des SGB II zur Verfügung stehen.

Die Geldleistungen der Familienkasse – Kindergeld und Kinderzuschlag – können ebenfalls digital beantragt werden. Diese Antragsprozesse wurden seit 2018 schrittweise digitalisiert. Seit April 2020 unterstützt die „Kurzarbeit-App“ der BA Arbeitgeber dabei, Unterlagen zum Kurzarbeitergeld an die zuständige Agentur für Arbeit zu versenden und auch entsprechende Formulare online auszufüllen.

Zur Digitalisierung der Leistungsverwaltung sind den Autor*innen keine wissenschaftlichen Studien bekannt. Dabei zeigen Interviews mit Leistungsempfänger*innen des SGB II und SGB III, die die Autor*innen in verschiedenen Projekten geführt haben, dass die Bedarfe der Leistungsberechtigten gerade im Bereich der Leistungsberatung liegen. Noch immer müssen sich Leistungsempfänger*innen an die Callcenter der BA wenden, um wichtige Belange zu Anträgen und Antragsprozessen zu klären. Dies hat zumindest auch damit zu tun, dass sie oft keine

persönlichen Ansprechpartner*innen in der Leistungssachbearbeitung haben und deshalb nicht wissen, wohin sie sich mit ihren Anliegen wenden sollen. Der digitale Kanal ist hier häufig noch unbekannt – oder ihm wird vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den Callcentern noch wenig Vertrauen entgegengebracht.

6 Digitalisierung der Kommunikation mit den Kund*innen

Dies hat wohl auch damit zu tun, dass die eServices für Leistungsfragen recht standardisiert sind. Anfangs war es über die digitale Plattform nicht möglich, der zuständigen Fachkraft in der Agentur oder dem gE-Jobcenter eine Nachricht oder Unterlagen jenseits definierter Themenfelder zu senden. Hierzu setzte die BA zunächst auf DE-Mail, was sich als nicht erfolgreich erwies. Seit 2018 existiert im SGB III ein digitaler Postfachservice, über den mit der Agentur für Arbeit auf sicherem Weg kommuniziert werden kann und über den auch Dokumente hochgeladen werden können. In den gE-Jobcentern stand der Postfachservice SGB II seit März 2020 zunächst zur freiwilligen Anwendung zur Verfügung, seit Anfang 2021 ist er für alle gE-Jobcenter verfügbar.

In den von den Autor*innen passiv-teilnehmend beobachteten 60 Beratungen per Video im SGB II (April bis August 2021) und 56 Beratungen im SGB III (Oktober 2021 bis Januar 2022) wurden die digitalen Postfachservices noch sehr selten genutzt. Die Fachkräfte sendeten Informationen und Dokumente im Nachgang zu den Beratungen mehrheitlich entweder per E-Mail oder per Post. Nur vereinzelt wurden die Ratsuchenden bzw. Leistungsberechtigten darauf verwiesen, sich beim jeweiligen Postfachservice anzumelden und darüber sicher und schnell zu kommunizieren. In Einzelfällen meldeten die Berater*innen Ratsuchende des SGB III allerdings auch direkt in der App BA-Mobil¹⁴ an, sodass unmittelbar nach dem Beratungsgespräch eine digitale Kommuni-

14 BA-Mobil ist eine Smartphone-App, mit der Versicherte des SGB III ausgewählte Funktionen des Internet-Portals der BA über das Smartphone nutzen können. Im Unterschied zu den eServices auf der Plattform der BA liefert die App Pushnachrichten, sodass die Nutzenden jederzeit erfahren, wenn sie eine neue Nachricht erhalten haben. Damit wechselt die BA von einer Hol- in eine Bring-Struktur in der digitalen Kommunikation. Dies wurde von den befragten Leistungsberechtigten wie Fachkräften, die damit bereits Erfahrung gesammelt hatten, als ein wesentlicher Fortschritt in der Digitalisierung der Leistungen erachtet, gerade um junge bzw. wenig textaffine Kund*innen zu erreichen. Eine vergleichbare App fehlt für das SGB II bisher noch.

kation per Push-Nachrichten auch über das Smartphone der Ratsuchenden möglich wurde. Aus einigen Jobcentern wurde hingegen berichtet, dass es noch nicht gut gelinge, die Vorteile des digitalen Postfachservice bereits bei der Erstbeantragung von Leistungen nach dem SGB II zu vermitteln.

7 Videokommunikation in der Beratung

Seit Herbst 2018 bietet die Familienkasse Videoberatung zum Kinderzuschlag an. Die Antragstellenden können die Beratung über das Internet terminieren und entweder von Zuhause daran teilnehmen oder an sogenannten KiZ-Kiosken. Diese speziellen Online-Terminals wurden in Standorten der Familienkasse, in Arbeitsagenturen oder Jobcentern eingerichtet. Seit 2019 wurde die Videoberatung für Erstgespräche in den Arbeitsagenturen nach einer Online-Arbeitsuchendmeldung im Projekt „Online Lotse“ erprobt.

Mit der Corona-Pandemie erhielt die Beratung per Video in den Arbeitsagenturen und auch in den gE-Jobcentern einen kräftigen Schub, da die Häuser ab Mitte März 2020 für die Arbeitsuchenden und Leistungsberechtigten überwiegend geschlossen waren und sich der Kontakt mit ihnen auf Telefongespräche reduzierte. Eckpfeiler des Geschäftsprozesses, wie die Einladung mit Termin und Rechtsfolgenbelehrung, waren nicht mehr umsetzbar. Die Bewältigung der Leistungssachbearbeitung stand im Vordergrund und zahlreiche Mitarbeitende aus dem Vermittlungsbereich unterstützten die Bearbeitung von Anfragen und Anträgen für Kurzarbeitergeld. Für vertiefte Beratungsgespräche mussten neue Formate gefunden werden. Seit Oktober 2020 werden Berufsberatung und Reha-Beratung nach SGB III daher als Videokommunikation angeboten. Ab November 2020 wurde Videokommunikation auf freiwilliger Basis nach und nach in der Arbeitsvermittlung und im Fallmanagement in den gE-Jobcentern eingeführt, seit August 2021 steht sie in allen gE-Jobcentern alternativ zur Präsenzberatung zur Verfügung, seit Oktober 2021 können auch externe Dritte wie rechtliche Betreuung oder Dolmetscher*innen in die Beratung per Video einbezogen werden. Seitdem die Arbeitsagenturen und Jobcenter wieder für Publikumsverkehr geöffnet sind, bestehen die Videokanäle parallel zur *face-to-face*-Beratung fort.

„Ein Großteil der Forschung“ zur Digitalisierung der Beratung beschäftigt sich bisher, so konstatiert Klenk (2021, S.12), „mit Formen der textbasierten online-Beratung“. Online-Beratung über einen Videokanal ist in der Sozialverwaltung „noch nicht fest institutionalisiert bzw. hat erst im Kontext der Corona-Pandemie eine große

re Verbreitung gefunden“. Deshalb stehe „auch die Forschung zur videobasierten Beratung [...] erst am Anfang. Zwar wurde bereits vor der Corona-Pandemie kritisch diskutiert, ob spezifische Gruppen unter den Ratsuchenden [...] überhaupt noch per textbasierter Beratung erreichbar sind [...]. Es fehlen aber“, so Klenk, „entsprechende Studien, die die Wirkung verschiedener Varianten der online-Beratung auf verschiedene Nutzer*innen-Gruppen systematisch vergleicht.“

Die Ergebnisse der oben beschriebenen Untersuchungen ermöglichen erste vergleichende Ergebnisse zwischen Jugendlichen in der Berufsberatung, Beschäftigten auf der Suche nach einer beruflichen Neuorientierung (Berufsberatung im Erwerbsleben nach SGB III), Arbeitssuchenden in der Reha-Beratung der Arbeitsagenturen und Leistungsberechtigten des SGB II (mit und ohne Fallmanagementbedarf). Es zeigte sich, dass Videokommunikation für die allermeisten Gesprächsanlässe und sowohl in Erst- als auch in Folgegesprächen grundsätzlich für alle Nutzenden-Gruppen des SGB II und SGB III gut einsetzbar ist. Sowohl die befragten Fachkräfte als auch die befragten Kund*innen führten als Vorteile der Videokommunikation unter anderem eine zeitliche und räumliche Flexibilisierung der Beratung an, die zu reduzierten zeitlichen Aufwänden und Einsparungen bei den Anfahrtskosten zur Agentur für Arbeit oder zum Jobcenter führe. Als weiterer wichtiger Vorteil wurde der Abbau von Zugangsbarrieren zu den Agenturen für Arbeit und Jobcentern genannt. Die Räumlichkeiten der Behörden schrecken einen Teil der befragten Nutzer*innen nach wie vor von einem Vor-Ort-Besuch ab – unter anderem durch die als stressig empfundene Atmosphäre, den Wachschatz und die Architektur der Gebäude. Gerade Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen betonten diesen Aspekt besonders. Die Videokommunikation wurde im Vergleich dazu als entspannter beschrieben, weil sich die Menschen in ihrem vertrauten Umfeld aufhalten konnten. Sie wurde als pünktlicher beschrieben, weil das Zeitfenster für die Videokommunikation aus technischen Gründen genau eingehalten werden muss, während in den Behörden trotz Termin auch Wartezeiten entstehen oder die Fahrtzeiten dorthin länger dauern als geplant. Und weil man sich dem Wachschatz der Häuser gegenüber nicht ausweisen müsse, wurde die Videokommunikation auch als diskriminierungsfreier wahrgenommen.

Gleichwohl zeigten sich Unterschiede. So spielt der Zugangsweg – über Smartphones einerseits und Laptops, Tablets oder PCs andererseits – eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Beratungsgespräche. Der Zugang über Smartphones führte dazu, dass die Nutzenden seltener als bei der Nutzung von Geräten, die eher einen „Arbeitsplatz“ simulieren, eine ungestörte Beratungsatmosphäre herstellen konnten, in der die Konzentration auf die Beratung gut gelingt. Zudem schränkten die kleinen Smartphone-Monitore das gemeinsame Arbeiten mit digitalen Informationssystemen in der Beratung über einen geteil-

ten Bildschirm stark ein. Entgegen den Erwartungen der Fachkräfte taten sich Jugendliche und junge Erwachsene häufig schwerer als ältere Erwachsene damit, einer Beratung per Video zuzustimmen. Und es wurde berichtet, dass Jugendliche seltener als Erwachsene regelmäßig ihre E-Mailkonten auf neue Nachrichten prüften und deshalb Termine auch häufiger verpassten.

Zugleich wird in der Literatur konstatiert, dass bisher die Perspektive der Beratenden auf Beratungen per Video noch zu wenig untersucht wurde (vgl. Engelhardt et al. 2019). Auch hierzu liegen aus den oben genannten Projekten Ergebnisse vor.

Wie bei der Anwendung der digitalen Informationssysteme und Postfächer zeigten sich auch bei der Videokommunikation unterschiedliche Reaktionen der Fachkräfte. Im SGB II hatten sich in den Pilot-Jobcentern ohnehin nur die Mitarbeitenden an der Erprobung beteiligt, die ein Interesse an der Weiterentwicklung der Beratung hatten – sei es aufgrund technischer Affinität zu digitalen Tools oder aus grundsätzlichem Interesse an einer guten Beratungsarbeit. In der Berufs- und der Reha-Beratung im SGB III erhielten alle Berater*innen die Möglichkeit, die Videokommunikation zu nutzen. Während ein Teil der Mitarbeitenden dies allen Ratsuchenden bzw. Leistungsberechtigten anbot und auch aktiv für die Videokommunikation warb, eröffneten andere zunächst nur Personen den Zugang, zu denen sie ein besonderes Vertrauen aufgebaut hatten. Letztere Gruppe äußerte insbesondere Sorgen hinsichtlich des Datenschutzes. Und als Präsenzberatung wieder möglich wurde, luden diese Mitarbeitenden Ratsuchende bzw. Leistungsberechtigte bevorzugt wieder zu Terminen vor Ort ein.

Qualitativ bewerteten fast alle Befragten die Beratung per Video als gleichwertig zur Präsenzberatung. Je intensiver und routinierter die Fachkräfte die technischen Möglichkeiten der Beratung per Video nutzten (z. B. durch Bildschirmpräsentation), desto positiver war in der Regel die Rückmeldung der Beratenen zur Videokommunikation.¹⁵ Nahezu alle Befragten (unabhängig vom Rechtskreis) würden die Beratung per Video weiterempfehlen.

8 Veränderungsdynamik als Herausforderung für die Berater*innen

In der Summe ergeben sich aus der Digitalisierung der zentralen Leistungsprozesse in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern verschiedene Herausforderungen für die Berater*innen der BA. Die elektronische Aktenhaltung, die verschiedenen digitalen Informationssysteme, der digitale Postfachservice und die Videokommunikation wurden innerhalb weniger Jahre eingeführt.

Für neue Berater*innen ist die digitalisierte Fachsoftware ein bereits in der Ausbildung oder Einarbeitungsphase erlernter Arbeitsstandard. Beschäftigte hingegen, die schon länger in der BA tätig sind, mussten und müssen sich die neue Fachsoftware erst aneignen. Die Bereitschaft dazu ist unterschiedlich ausgeprägt, ein Teil der Belegschaft hat Schwierigkeiten, mit der Dynamik der Entwicklung Schritt zu halten, für andere ist das kein Problem oder wird sogar als positive Entwicklungsaufgabe gesehen.

Bereits die Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission im Jahr 2006 wies darauf hin, dass die Einführung neuer Arbeitsprozesse und neuer Fachsoftware zur Prozessgestaltung hohe Belastungen der Mitarbeitenden und entsprechende Entfremdungspotenziale mit sich bringe, wenn sie nicht von „einer aktiven Aneignung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch Mitgestaltung“ (Bender et al. 200, S. 222) begleitet werde. Damit sich die Beschäftigten nicht nur als „funktionale ‚Rädchen im Getriebe‘ der Matchingmaschine BA reduziert“ (ebd.) fühlen, sollten „Partizipationsmöglichkeiten in der Organisationsgestaltung“ und „Spielräume im Arbeitsprozess“ geschaffen werden (ebd., S. 223). Und auch in den oben beschriebenen Studien wurde deutlich, dass Mitarbeitende an der Ausgestaltung neuer Technologien und Prozesse partizipieren wollen.

Ein Teil der interviewten Fachkräfte betrachtet die Digitalisierung der Beratungsarbeit in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern als selbstverständlichen Teil der professionellen Weiterentwicklung der Organisation und damit auch als normale Herausforderung an die eigene professionelle Weiterbildung. Wenn die BA ein moderner Dienstleister sein wolle, dann „gehört das einfach dazu“, so eine interviewte Fachkraft.

Ein anderer Teil der Fachkräfte blieb trotz der teils freiwilligen Teilnahme an der Beratung per Video skeptisch und hatte sich vorgenommen, so schnell wie möglich wieder auf Beratung in Präsenz umzusteigen, sobald das nach Ende der Kontaktbeschränkungen wieder möglich würde. Argumentiert wurde hier, Präsenzberatung sei persönlicher und schaffe eher eine Vertrauensbasis. Einen Mehrwert sahen diese Fachkräfte zwar im Vergleich zur Telefonberatung, nicht hingegen im Vergleich zur Präsenzberatung. Teilweise klang auch ein stärker fordernder Anspruch an die Leistungsberechtigten durch, die Beratung in den Büros der Organisation wahrzunehmen.

Die digitalen Kompetenzen der Fachkräfte unterschieden sich nach deren Selbsteinschätzung deutlich. Die einen fühlten sich sehr sicher im Umgang mit der neuen Fachsoftware der Organisation, beim Einsatz der digitalen

¹⁵ Dies galt nur eingeschränkt für diejenigen Personen, die mit einem Smartphone teilgenommen hatten, da in diesen Fällen die Lesbarkeit der präsentierten Unterlagen oder Tools nur eingeschränkt gegeben war.

Informationssysteme der BA und auch beim Einsatz der Videokommunikation. Sie hatten, unabhängig von ihrem Alter, häufig vor der ersten professionellen Anwendung bereits umfangreiche Erfahrungen bei der privaten Nutzung von Internet-Plattformen, Social-Media-Kanälen und Videokommunikation gesammelt.

Für andere war Kommunikation per Video ein neues Feld, sie taten sich eher schwer im Umgang mit neuer Fachsoftware, nutzen Social-Media-Plattformen privat eher nicht und beschrieben sich teilweise auch explizit als nicht technikaffin. Diejenigen unter ihnen, die ein starkes Interesse daran hatten, ihre Beratung qualitativ hochwertig zu gestalten und sich sehr für ihre Arbeit engagierten, hatten dabei tendenziell ein größeres Interesse daran, digitale Kompetenzen zu entwickeln, und sahen auch die Einführung der Videokommunikation als Chance dafür – anders als jene, die eher den sprichwörtlichen „Dienst nach Vorschrift“ machen.

In den passiv-teilnehmenden Beobachtungen der Beratungen per Video konnten die konkreten Praktiken bei der Nutzung digitaler Tools untersucht werden. Dabei zeigte sich, dass die Fachkräfte des SGB II, die sich freiwillig für die Nutzung der Videokommunikation gemeldet hatten, nicht alle *early adopters* sind. Ein Teil von ihnen nutzte verschiedenste digitale Kanäle regelmäßig auch privat, andere eher selten oder gar nicht. Gemeinsam war ihnen aber eine grundlegende Offenheit für ihre eigene professionelle Weiterentwicklung, ein Interesse an der Verbesserung ihrer Dienstleistungen und der Wunsch nach möglichst großer Nähe zu ihren Klient*innen während der Kontaktbeschränkungen im Zuge der Corona-Pandemie.

Die eher technikaffinen Mitarbeiter*innen der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter nutzten die Möglichkeit der Videokommunikation durchaus ausgiebig und setzten dabei auch alle technischen Anwendungsmöglichkeiten ein – wie die Chatfunktion und das Teilen ihres Bildschirms zur Erklärung von Informationssystemen und Suchstrategien sowie zur Herstellung von Transparenz über ihre Einträge in der Fachsoftware und von Änderungen in den Eingliederungsvereinbarungen.

Die anderen blieben eher zurückhaltend. Sie boten ihren Klient*innen die Videokommunikation seltener an, und wenn sie Beratung per Video durchführten, dann setzten sie die technischen Anwendungsmöglichkeiten seltener ein als ihre Kolleg*innen. In der Regel hielten sie sich mit dem Einsatz der Videokommunikation und der Nutzung der digitalen Informationssysteme zurück, weil sie sich selbst nicht sicher in deren Anwendung fühlten und deshalb Angst hatten, einen Fehler zu machen und dabei möglicherweise den Datenschutz zu verletzen.

Auffällig war, dass ein Großteil der in die Untersuchungen einbezogenen und für das SGB III und SGB II zuständigen Berater*innen die Vielfalt der digitalen Informationssysteme der BA wie auch deren Nutzungsmöglichkeiten nicht vollständig überblickte bzw. darauf verwies,

wie schwierig es sei, deren permanente Weiterentwicklung zu verfolgen. Teilweise berichteten Fachkräfte in Gruppeninterviews voller Überzeugung von technischen Lücken, die *de facto* längst geschlossen waren. In den Gruppeninterviews zeigte sich, wie wichtig ein kontinuierlicher kollegialer Austausch über die technischen Möglichkeiten und Entwicklungen der eigenen Organisation ist.

Auffällig war auch, dass sich die Gesprächsanteile verglichen mit *face-to-face*-Beratungen verschoben. Die Beratenden ließen in den Beratungen per Video die Beratenen weniger zu Wort kommen. Als Grund hierfür verwiesen die Beratenden auf einen „Videoeffekt“, der Pausen schwerer aushaltbar mache. Inwieweit es den Beteiligten gelang, in der Beratung per Video eine förderliche Beziehungsebene und eine offene Gesprächsatmosphäre herzustellen und aufrechtzuerhalten, hing wesentlich von zwei Aspekten ab: Erstens erfordert dies Übung im Umgang mit der eingesetzten Technik, wobei alle befragten Fachkräfte versicherten, dass dies durch *Inhouse*-Training gut erlernbar sei. Und zweitens sind die gleichen Beratungskompetenzen wie in der Präsenzberatung gefordert. Wo diese fehlen oder nicht ausreichen, um auch in schwierigen Gesprächssituationen souverän reagieren zu können, kann bei den Berater*innen bei Nutzung der Videokommunikation die Unsicherheit entstehen, dass hierdurch etwas dokumentiert wird, was in traditionellen Beratungsformen verborgen bleibt. Insofern wäre eine flächendeckende Einführung und regelmäßige Nutzung der Videokommunikation auch ein Prüfstein für die Beratungsqualität in den Jobcentern und Agenturen für Arbeit.

Jenseits der technischen Anforderungen ergeben sich für die Fachkräfte neue Chancen und Herausforderungen durch die Digitalisierung: Mit der elektronischen Aktenhaltung wird es möglich, von Zuhause auf die Fachsoftware und die Akten zu den eigenen Kund*innen zuzugreifen und damit den größten Teil der Arbeitsaufgaben auch aus dem Homeoffice zu erledigen. Mit der Videokommunikation wird es möglich, auch außerhalb der Öffnungszeiten der Agenturen für Arbeit und Jobcenter Beratung durchzuführen und sich dabei sowohl nach den Terminwünschen der Kund*innen zu richten als auch die eigenen Bedürfnisse nach Vereinbarkeit von Beruf und Familie besser als bislang zu berücksichtigen.

Diesen Chancen stehen zugleich auch Risiken gegenüber, die sowohl die Mitarbeitenden als auch die Führung der Agenturen für Arbeit und Jobcenter herausfordern: Die Flexibilisierung der Arbeitszeiten benötigt entsprechende flexible Arbeitszeitregelungen, die sowohl den Anforderungen des Arbeitsschutzes gerecht werden und eine Kultur des Vertrauens pflegen als auch die Flexibilität Räume schützen bzw. erst schaffen.

9 Fazit

Der Beitrag hat gezeigt, dass die Digitalisierung der Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung in der Bundesagentur für Arbeit weit vorangeschritten ist und unterdessen viele Dienstleistungen auch online angeboten werden bzw. viele materiellen Leistungen auch online beantragt werden können.

Aus den empirischen Beobachtungen zur Einführung der Videokommunikation in den Agenturen für Arbeit und gE-Jobcentern ergibt sich aber zugleich ein Auftrag zur „digitalen Alphabetisierung“ (*digital literacy*, vgl. Belshaw 2011, S. 206ff.), und zwar nicht nur der Nutzenden der Dienstleistungen, sondern auch der Mitarbeiter*innen der Arbeitsverwaltung. Angesichts ihrer unterschiedlichen individuellen digitalen Kompetenzen sollten digitale Weiterbildungsangebote stärker als bisher auf individuelle Bedarfe zugeschnitten werden, um allen Mitarbeitenden die notwendige Sicherheit im Umgang mit den neuen digitalisierten Dienstleistungen zu geben.

Zugleich gilt es, die neuen zeitlichen Flexibilitätsräume für die Beschäftigten zu nutzen, die insbesondere durch die elektronische Aktenhaltung, die eServices und die Videokommunikation entstehen und die letztlich auch den Ratsuchenden zugutekommen. Neue Arbeitszeitregelungen wie auch eine adäquate technische Ausstattung für mobiles Arbeiten und die Videokommunikation zählen hier zu den notwendigen, durch die Arbeitsverwaltung zu schaffenden Voraussetzungen.

Erst wenige Erkenntnisse gibt es zum einen bislang dazu, welche Auswirkungen die digitalisierten Dienstleistungen der Arbeitsverwaltungen auf die binnenorganisatorischen Prozesse und die Arbeitsbedingungen der Mitarbeitenden haben. Zum anderen fehlt es an empirischem Wissen über neue Anforderungen und Möglichkeiten in der Interaktion von Fachkräften und Ratsuchenden wie auch über die Effekte für die Nutzenden der Dienstleistungen. Angesichts der beschriebenen umfangreichen Veränderungsprozesse ist hier ein hoher Forschungsbedarf zu konstatieren. ■

LITERATUR

- BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2010): Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III). Version 5.0; Nürnberg
- Bahn Müller, R. / Faust, M.** (1992): Die Automatisierung der Arbeitsverwaltung. Legitimationsprobleme, EDV-Mythos und Wirkungen des Technikeinsatzes, Frankfurt a. M. / New York
- Bartelheimer, P. / Henke, J. / Marquard, P.** (2014): Qualitative Studie Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit. Endbericht, Göttingen
- Becka, D. / Evans, M. / Hilbert, J.** (2017): Digitalisierung in der sozialen Dienstleistungsarbeit. Stand, Perspektiven, Herausforderungen, Gestaltungsansätze. FGW – Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung: FGW-Studie Digitalisierung von Arbeit 05, Düsseldorf
- Bender, G. / Bieber, D. / Hielscher, V. / Marschall, J. / Ochs, P. / Vaut, S.** (2006): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Evaluationsbericht 2006 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin
- Belshaw, D.** (2011): What is 'Digital Literacy'? A Thesis Submitted in 2011 to the Department of Education at Durham University by Douglas Alan Jonathan Belshaw for the Degree of Doctor of Education
- Brussig, M. / Böhringer, D.** (2021): Exploration digitaler Technologien in der öffentlichen Arbeitsvermittlung am Beispiel von Textmining, FIS-Forum, Duisburg

- Deutscher Bundestag** (2018): Bundestags-Drucksache 19/5014, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/050/1905014.pdf>
- Eberwein, W. / Tholen, J.** (1987): Die öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozess, Frankfurt a. M. / New York
- Engelhardt, E. / Henrich, M. / Reindl, R. / Weinhardt, M. / Zauter, S. / Dietrich, C.** (2019): Beratungsbedingte Internetnutzung. Welche Dienste und Angebote nutzen Beratungsfachkräfte privat und beruflich?, in: e-beratungsjournal.net 15 (1), S. 38–55
- Gillingham, P. / Schiffhauer, B. / Seelmeyer, U.** (2021): Internationale Forschung zum Einsatz digitaler Technik in der Sozialen Arbeit, in: Kutscher, N. / Ley, T. / Seelmeyer, U. / Siller, F. / Tillmann, A. / Zorn, L. (Hrsg.): Handbuch Soziale Arbeit und Digitalisierung, Weinheim/Basel, S. 639–651
- Hielscher, V. / Ochs, P.** (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog, Berlin
- Hutter, C. / Weber, E.** (2021): Suchverhalten am Arbeitsmarkt während der Corona-Krise – Evidenz auf Basis von Online-Tagesdaten, in: Industrie 4.0 Management 37 (1), S. 45–49
- Kaps, P. / Oschmiansky, F. / Popp, S. / Reiter, R.** (2022): Evaluation Videokommunikation 2.0 für das SGB II. Unveröffentlichter Endbericht, Berlin
- Klenk, T.** (2021): Digitalisierung im Bereich sozialer Dienstleistungen – Eine Literaturstudie, Hamburg
- Klenk, T. / Nullmeier, F. / Wewer, G.** (Hrsg.) (2019): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Wiesbaden
- Kuhlmann, S.** (1986): Informationstechnik als Modernisierungs- und Legitimationsmittel, in: Grimmer, K. (Hrsg.): Informationstechnik in öffentlichen Verwaltungen. Handlungsstrategien ohne Politik, Basel/Boston/Stuttgart, S. 233–312
- Kutscher, N. / Ley, T. / Seelmeyer, U. / Siller, F. / Tillmann, A. / Zorn, L.** (Hrsg.) (2021): Handbuch Soziale Arbeit und Digitalisierung, Weinheim/Basel
- Oschmiansky, F. / Kaps, P. / Popp, S. / Reiter, R.** (2022): Wissenschaftliche Evaluation der Beratung per Video. Unveröffentlichter Endbericht, Berlin
- Pfuhmann, H. / Grauel, M. / Stöhr, A.** (1987): Stellen-Informations-Service. Eine Erweiterung des Dienstleistungsangebotes der AVuAB, in: Arbeit und Beruf (38), S. 341–345
- Reindl, R.** (2018): Zum Stand der Onlineberatung in Zeiten der Digitalisierung, in: e-beratungsjournal.net 14 (1), S. 16–26
- Rudolph, H. / Müntnich, M.** (2001): „Profiling“ zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Erste Ergebnisse aus einem Modellprojekt, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 34 (4), S. 530–553
- Schütz, H. / Oschmiansky, F.** (2006): Arbeitsamt war gestern. Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz-Gesetzen, in: Zeitschrift für Sozialreform (ZSR) 52 (1), S. 5–28
- Silfverberg, M.** (2021): Videogestützte Onlineberatung bei ask! – Ein Praxisbericht aus der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung während des Schweizer Lockdown 2020, in: e-beratungsjournal.net 17 (2), S. 12–24
- Wenzel, J. / Jaschke, S. / Engelhardt, E.** (2020): Krisenberatung am Telefon und per Video in Zeiten von Corona, in: e-beratungsjournal.net 16 (1), S. 46–66
- Wunder, M.** (Hrsg.) (2021): Digitalisierung und Soziale Arbeit. Transformationen und Herausforderungen, Bad Heilbrunn

AUTOR*INNEN

PETRA KAPS ist geschäftsführende Partnerin am Zentrum für Evaluation und Politikberatung (ZEP), Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Sozialpolitik und Verwaltungsforschung.

✉ kaps@zep-partner.de

FRANK OSCHMIANSKY ist geschäftsführender Partner am Zentrum für Evaluation und Politikberatung (ZEP), Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

✉ oschmiansky@zep-partner.de