

Fachtagung „Ethik in der Beratung – Anspruch und Wirklichkeit“,
Mannheim, 22./23.02.2018, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit

Forum 8

Ethische Standards für die Beratung in öffentlichen Arbeitsverwaltungen

Sind in den Leitlinien öffentlicher Arbeitsverwaltungen ethische Aspekte verankert? Welche Rolle spielen ethische Fragen und Dilemmata in der Beratungspraxis der Bundesagentur für Arbeit (SGB III & SGB II)?

Moderation und Berichterstattung: Ursula Jäger (HdBA)

Referent*innen: Prof. Dr. Matthias Rübner (HdBA), Silke Gelhard (Jobcenter Landkreis Lörrach, Scarlett Engels (AA Dortmund), Dr. Susanne Kraatz (Abgeordnete Nationale Sachverständige der Bundesagentur für Arbeit beim Wiss. Dienst des Europaparlaments)

Impulsreferat Prof. Dr. Matthias Rübner (HdBA):

„Ethik in der Beratung in öffentlichen Arbeitsverwaltungen-unter besonderer Berücksichtigung der Bundesagentur für Arbeit“

Herr Prof. Dr. Matthias Rübner studierte Soziologie und war, bevor er mit der Lehre an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit startete, eine Zeit lang als Berufsberater für Abiturient*innen tätig.

Grundlegende Fragestellungen

Ethische Fragestellungen berühren grundsätzliche Fragen über uns als Menschen und unser Zusammenleben. Dabei kann man zwei Bezugsebenen von Ethik beleuchten.

- In Face-to-face Situationen gibt die Ethik Antworten auf die Fragen: Wie soll ich handeln? Und etwas abstrakter: Was wäre in der betreffenden Situation eine ethisch vertretbare Entscheidung?
- Bei sozialen Verteilungsfragen: Wie soll(t)en die für uns wichtigen Güter verteilt werden? Einkommen und Vermögen, Rechte und Pflichten, Macht und Anerkennung.

Kernaussage: Ethik bezieht sich als Reflexion in der Regel auf konkrete Handlungen.

Ethische Fragen stellen sich dann, wenn der Eindruck entsteht, dass in Situationen normative Standards und Werte von grundsätzlicher Bedeutung verletzt werden (könnten), wenn also moralische Handlungen in Frage gestellt werden. Routinen des moralischen Handelns geraten ins



Stocken, so dass man sich fragt: Sind meine moralischen Entscheidungen noch richtig, gut, angemessen bzw. ist das Gute noch gut (Ethik als Reflexion der Moral). Dieser „Vogelflug“ über das berufliche Handeln eines Beraters/einer Beraterin gelingt in zeitenspannten Nischen (Supervision, Tagung, ...) Dabei zeigt sich bereits, dass die Ethik einen bedeutenden Anteil an einer professionellen

Beratung hat. Man muss sie nicht „von außen“ an die Beratung herantragen. Ethik ist der Beratung inhärent.

Ethische Maßstäbe

Woher kommen unsere ethischen Maßstäbe für richtiges/gutes Handeln oder für eine gerechte Verteilung von Gütern?

- „Große Antworten“: Vor der Aufklärung war die Moral alleinige Sache der Religion. Die (moralischen) **Gebote** kamen, vermittelt durch den Priester, „von oben“.
- Wenn man das alltägliche Handeln beobachtet, so kann man ethische Maßstäbe aus den historisch entwickelten **Konventionen** ableiten.
- Spätestens seit der Aufklärung kann man sich als vernunftbegabte, miteinander verbundene Subjekte auf **universalistische Menschenrechte** beziehen.
- Ethische Maßstäbe zeigen sich mit dem Rückgriff auf **Werte und gutes Leben**, abgeleitet aus der Natur der Dinge (bzw. deren Vorstellung darüber).
- Als **grundlegende Prinzipien**, die in ethischen Fragestellungen als allgemeine Leitlinien fungieren, wären zu nennen:
 - Unverfügbarkeit der Person,
 - freie Entfaltung der Persönlichkeit,
 - Gleichberechtigung,
 - Solidarität.

Diese Prinzipien finden als Fundament in jedem **Ethikkatalog der Beratung** ihren Ausdruck. Wobei man in Schwierigkeiten kommt, will man rasch Übereinstimmung erzielen, was denn beispielsweise „die Unverfügbarkeit der Person“ in der Beratung bedeutet. Ebenso schwierig ist die

Ausgestaltung der „freien Entfaltung der Persönlichkeit“. Wie zeigt sich dieses Prinzip im Kontext der Maxime „Fördern und Fordern“?

Beratung, so könnte man formulieren, hat per se eine ethische Dimension. Wenn es auch nicht um die „Natur der Dinge“ geht, so könnte man an dieser Stelle versuchen, Beratung grundlegend zu bestimmen.

Gegenstandsbestimmung von Beratung aus ethischer Perspektive

Das **Ziel der Beratung** ist die Entwicklungsförderung und der Kompetenzzuwachs. Die **Berater*innen** agieren mit fachlicher Kompetenz möglichst unbefangen und mit dem Anspruch absoluter Gleichbehandlung. In der **Beziehungsgestaltung** zeigen sie sich wertschätzend und empathisch. Der Beratungs**prozess** orientiert sich am Beratungsbedarf und ist dialogisch ausgerichtet. Es herrscht Transparenz im Vorgehen. Die **Ergebnisse** liegen in den Händen der Ratsuchenden. Sie treffen autonome Entscheidungen über deren Nutzung. Der **Zugang** zur Beratung ist diskriminierungsfrei gestaltet.

In dieser Gegenstandsbestimmung sind sowohl die ethischen Standards aufgegriffen als auch das Ethos der Berater_innen formuliert.

Die **Arbeitsverwaltungen** tangieren zentrale Güter der Gesellschaft und damit zentrale Gerechtigkeitsfragen, z.B.:

- Freie Berufswahl
- Zugang zu Arbeit und beruflicher Bildung
- Soziale Teilhabe
- Abbau geschlechtsspezifischer Benachteiligungen
- Verbesserung der Beschäftigungsstruktur
- Sozialstaatliche Absicherung des Risikos von Arbeitslosigkeit

Sie bewegen sich damit in zahlreichen Spannungsfeldern:

- Einzelfallbezug und Solidargemeinschaft
- Rechte und Pflichten
- Politischer Rahmen (Gesetze) und administrative Ausgestaltung
- Steuerungsvorgaben einer Großorganisation und Einzelfallbezug in der Beratung
- Beratungsverständnis der Organisation und der Beratenden

Die Beratung in öffentlichen Arbeitsverwaltungen kann sich in ihrer Arbeit auf folgende Quellen ethischer Normen beziehen:

- Gesetzesgrundlagen
- Leitbild der Einrichtung/Code of Conduct
- Fachkonzepte

In der Bundesagentur für Arbeit greift man zurück auf folgende Quellen ethischer Normen:

- Gesetzesgrundlagen
 - Allgemeine Zweckbestimmungen SGB I, II, III
 - Einzelregelungen zur Beratung
- Leitbild (2007, 2015)
- Verhaltenskodex für die Beschäftigten der BA (2012 ff.)
- Beratungskonzeption SGB II/SGB II (2010 ff.)
- Ethische Grundlagen der DGCC (2014)
 - Gültig für zertifizierte Case-Manager_innen (DGCC) in der BA

Greift man aus dem Leitbild der BA folgendes Zitat „Unsere Kund_innen stehen im Mittelpunkt unseres Handelns. Wir erfüllen deren individuelle Bedürfnisse, unsere Zusammenarbeit basiert auf dem Prinzip von Fordern und Fördern.“ heraus, so zeigt sich das Spannungsfeld im Prinzip des „Förderns und Forderns“. Während auf der einen Seite individuelle Bedürfnisse erfüllt werden sollen, weist der Aspekt des Forderns auch auf die Grenzen des bedürfnisorientierten Handelns hin.



Drei Fallgruppen ethischer Fragestellungen in Beratungssettings der BA sind relevant:

- Das hoheitliche Sozialrechtsverhältnis, mit seinem doppelten Mandat des Kontroll- und Hilfeauftrags, seinem Sanktions- und Zwangskontext und seinen Ermessensspielräumen und Diskriminierungsrisiken,
- die institutionsbezogenen Rollenkonflikte, mit der Gegenüberstellung von Organisationszielen und einzelfallbezogenen Zielen und
- die professionsbezogenen Herausforderungen mit dem Antagonismus der Hilfe zur Selbsthilfe vs. dem stellvertretenden Handeln, der Asymmetrie von Expertise und Betroffenheit und den alltagspädagogischen Konzepten im Vergleich zum Beratungsethos

Wenn man Ethik „verflüssigt“ und als ethisches Handeln konzipiert, dann bieten sich folgende Ansatzpunkte einer ethischen Reflexion an:

- Reflexionsprozess – induktiv: vom Fall zu den grundlegenden Prinzipien und Werten vorstoßen
- Reflexionsprozess – deduktiv: Abwägen im Lichte allgemeiner Grundsätze, Unparteilich-

keit, Folgenreflexion für Betroffene (auch sich selbst), Einbeziehung aller verfügbaren Sachverhalte

⇒ Entscheidung als Ausdruck des Abwägens nach bestem Wissen und Gewissen

- Wichtige Werthaltungen: Offenheit und Lernbereitschaft, Wahrhaftigkeit, Besonnenheit und Selbstsorge
- Vergewisserung einschlägiger Quellen
- Einbezug unterschiedlicher „Diskursarenen“
 - Innerer Monolog,
 - Kollegialer Austausch,
 - Supervision,
 - Partizipation an Fachdiskursen

Statement Silke Gelhard, Fallmanagerin Jobcenter Landkreis Lörrach

Silke Gelhard beleuchtet die ethischen Standards der **Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management (DGCC)**:

- Autonomie – Selbstbestimmung
- Gerechtigkeit – Zugang muss für alle gleich sein
- Sorge – für das Wohl der Adressat*innen aktiv sein, Risiken vermeiden
- Toleranz – Bereitschaft der Fallmanager*in individuelle Lebensentwürfe als gleichwertig zu betrachten
- Nachhaltigkeit – Verantwortlicher Umgang mit Ressourcen

Damit verbunden fragt sie sich, in welchem Spannungsfeld sich die Berater*innen bewegen, wenn sie zum einen den organisationalen Vorgaben und Erwartungen entsprechen und zum anderen auf die Anliegen der Kundschaft eingehen wollen. Sie merkt an, dass das Ziel des Beratungsprozesses darin besteht, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen.

Dabei gilt es verschiedene, zum Teil entgegengesetzte, Ansprüche zu berücksichtigen und konsensuell zu bearbeiten.

Beratung im „Zwangskontext“ ist eine große Herausforderung. Dabei geht es zunächst schlicht um die Unterscheidung „Kund*in kommt/Kund*in kommt nicht“. Kommt die Kundschaft, kann man mit der Klärung des Anliegens beginnen, doch auch in dieser Phase der Beratung wird es äußerst schwierig, wenn die Kundschaft kein Anliegen formuliert.

Frau Gelhard berichtet davon, dass Kund*innen oftmals mit „großen Rucksäcken“ in die Beratung kommen.



Wie bereits in dem Vortrag von Herrn Rübner deutlich wurde, gilt es, die unterschiedlichen Ebenen in der Beratung zu benennen und die jeweilige „Logik“ zu berücksichtigen: Die Organisation der BA – Die „Amtsstube“ – Berater*innen – die Kund*innen.

Frau Gelhard beschreibt die Funktion der Berater*innen als „Prellbock“ bzw. „Stoßdämpfer“, die zwischen der Logik der Organisation und der der Kundschaft vermittelt. Dabei fragt sie sich zeitweise, wo sie selbst als Beraterin bleibt?

Frau Gelhard macht die Arbeit Spaß, weil die Kolleg*innen toll sind, die Geschäftsführung Vertrauen in ihre Mitarbeiter*innen hat, und die Möglichkeit zur Supervision anbietet.

Statement Scarlett Engels, Beraterin für Rehabilitanden, Agentur für Arbeit Dortmund

Was macht eine Reha-Beraterin?

Als Reha-Beraterin ist man Ansprechpartnerin für Schwerbehinderte und Rehabilitanden. Man deckt das gesamte Beratungsspektrum der Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung ab und pflegt gute Kontakte zu den Werkstätten für Behinderte. Man arbeitet im Netzwerk u.a. mit den Integrationsfachdiensten (IFD). Frau Engels versucht so zu arbeiten, dass sie „abends in den Spiegel schauen kann“.

Was sind die Handlungsprinzipien der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (BeKo)?

1. Die Kund*innen ernst nehmen
2. Kund*innen sind eigenverantwortliche Partner*innen (das ist manchmal schwierig umzusetzen, bei Autist*innen, Multist*innen und psychisch Eingeschränkten)
3. Ressourcen der Kund*innen nutzen
4. Transparenz (Beispiel: Wie erkläre ich, dass ich meine Telefonnummer nicht mitteile.)
5. Ergebnisorientierung
6. Verbindlichkeit



Frau Scarlett nennt zum Abschluss einige Beispiele aus der Praxis, die zeigen, dass die Einlösung der Prinzipien nicht immer leicht ist.

Frau Scarlett schätzt es, dass in ihrer Arbeitsagentur Fallbesprechungen angeboten werden.

Vortrag Dr. Susanne Kraatz, Abgeordnete Nationale Sachverständige der Bundesagentur für Arbeit: „Ethik und Beratung in Europäischen Arbeitsmarktservices“

Frau Kraatz berichtet, dass Beratung auf europäischer Ebene viel breiter gefasst ist. Es wird z.B. nicht zwischen Vermittlung und Beratung unterschieden. In anderen EU-Ländern wird die Berufs- und Bildungsberatung nicht von der Arbeitsagentur geleistet.

Zu Beginn formuliert Frau Kraatz die These, dass es wegen der zunehmenden Bedeutung von lebensbegleitender Beratung gepaart mit Digitalisierung weiterreichender Ansätze erfordert und das im Besonderen in Bezug auf die Aktualisierung von Leitbildern und die **Stärkung von Integrität** als „**Spannungsfelder in der Sozialverwaltung**“. Berater_innen sind bestrebt eine „ideale“ Beratung anzubieten, aber jede_r Berater_in arbeitet im Kontext einer Organisation, die die Beratung „rahmt“.

Wenn man perspektivisch schaut, so bietet das **Europäische Netzwerk Arbeitsmarktservices** eine Vision 2020 und knüpft damit an die IAEVG Standards an. Holistischer Ansatz, positive Übergänge

Das **Europäische Netzwerk Arbeitsmarktservices** hat sich auf nebenstehende Arbeitsstruktur verständigt. Ziel ist es u.a. voneinander zu lernen. Arbeitsmarktdienstleister im europäischen Kontext lassen sich dabei „in die Karten schauen“ und dienen als Benchmarking für die europäischen Partner.

Beispielhaft wird **Belgiens Arbeitsmarktservice** genannt.

Zusammenfassung

„Es zeichnet sich ein Konsens von Arbeitsmarktservices über zentrale ethische Normen wie Kundenorientierung, einen holistischen (lebensbegleitenden) Ansatz, Professionalität und soziale Verantwortung ab, selbst wenn Details und Umsetzung beträchtlich variieren. Dies geht einher mit der zunehmenden Bedeutung von Beratung und Empowerment-Ansätzen, auch im Rahmen von Prävention.“



„Ethische Herausforderungen für Berater*innen und Management bleiben im Kontext von Arbeitsmarktservices (und auch in anderen Beratungssettings) bestehen: Beratung findet in einem Spannungsfeld unterschiedlicher Regelungen, Werte, Prioritäten und Erwartungen statt – mitunter auf Kosten von Integrität und Zufriedenheit in der Organisation.“

„Diese Spannungsfelder können in der Aus- und Weiterbildung von Berater*innen bearbeitet werden.“

Manche Arbeitsmarktservices schaffen durch Servicestandards für Kund*innen Transparenz und eine gemeinsame Basis.“

„Die zunehmende Bedeutung von lebensbegleitender Beratung gepaart mit Digitalisierung könnte weiterreichende Ansätze erfordern: Aktualisierung von Leitbildern, das Erfassen von Spannungsfeldern und die Stärkung von Integrität als Thema. Belgien (VDAB) geht in diese Richtung.“