



Fallbearbeitung in der Arbeitsmarktpolitik – Zwischen Verwaltung und sozialer Dienstleistung

Jahrestagung 2012 der DeGEval –
Gesellschaft für Evaluation e.V.

20. Oktober 2012, Potsdam

Peter Kupka

Christopher Osiander

Agenda

1. Reformen der Arbeitsmarktpolitik
2. Theoretische Überlegungen
3. Empirische Befunde
4. Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung

Reformen der Arbeitsmarktpolitik

Reformen der Arbeitsmarktpolitik

- Hartz-Reformen („Hartz I-IV“) seit 2002:
 - Umbau der Bundesagentur zu einem unternehmensähnlichen Dienstleister
 - Paradigma der „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik („Fördern und Fordern“)
- Austausch zwischen Politik und Wissenschaft, erweiterte Evaluationsaufträge (SGB III, SGB II §55, §6c)
- Konkreter Vermittlungs- und Beratungsprozesses trotz großer Bedeutung zunächst unterbelichtet („black box“ „terra incognita“)

Theoretische Überlegungen

Allgemeine Bedeutung

- Hohe Bedeutung der Mitarbeiter/-innen auf der operativen Ebene von Organisationen („street-level bureaucrats“)
- Weitreichende Entscheidungs- und Ermessensspielräume innerhalb bestehender Regelungen
- Arbeit der street-level bureaucrats wird von Adressaten/Kunden als Ergebnis der „Politik“ wahrgenommen
- Großer Einfluss auf Art und Qualität der Dienstleistungserbringung

Umsetzungsaspekte

- „Ko-Produktion“ sozialer Dienstleistungen: Mitwirkung der Adressaten notwendig
- Asymmetrie in der Beziehung zwischen Fachkraft und Kunde
 - Unfreiwilligkeit der Arbeitslosigkeit; Erwartungen an die Dienstleistung
 - Leistungsrecht und Sanktionsdrohung
 - Rollenkonflikt der Vermittlungsfachkräfte
- Strukturelles Dilemma: Gleichbehandlung vs. individuell zugeschnittene Lösungen

Empirische Befunde

Forschungsprojekte

- Etablierung eines qualitativen Forschungsstrangs am IAB
 - „Neue Soziale Dienstleistungen“
 - „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“
 - Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik
 - neu: Evaluation der Beratungskonzeption
- Methodenmix aus (passiv) teilnehmender Beobachtung, Interviews und Dokumentenanalysen
 - Implementation: Umsetzung von Reformen
 - Interaktion: Direkter Kundenkontakt, oder: was sind „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“?

Dienstleistungen

- Umgang mit Kunden und Gesprächsinhalte:
 - Dominanz der Fachkräfte
 - Leistungsrechtliche Fragen trotz Ausklammern virulent
 - Stellensuche und Kundenaktivitäten durchgehendes Thema
 - Vergleichsweise geringe Bedeutung von Sanktionsdrohungen und Sanktionen
 - Beratungskompetenz unterschiedlich, wichtige Probleme z.T. nicht erkannt
- Hohe Bedeutung der Eingliederungsvereinbarungen, teilweise problematische Handhabung
 - Tendenziell Bagatellisierung der Rechtsverbindlichkeit
 - Starke Fokussierung auf Pflichten des Kunden
 - Geringe Bedeutung gemeinsamer Zielbestimmung

Neuausrichtung arbeitsmarktpolitischer Instrumente

- Zusammenfassung verschiedener Leistungen in § 45 SGB III („Vermittlungsbudget“)
- Erweiterte Handlungsspielräume bedingen erhöhte Anforderungen an Fachkräfte
- Reaktion: ermessenslenkende Weisungen
- Konsequenz: Wiederherstellung des Status quo ante
- Freie Förderung nach § 16f SGB II: „Dann lassen wir das lieber!“

Einschätzung der Fachkräfte

- Ambivalente Sicht auf Reformen
- Profiling als sinnvolles Hilfsmittel
- Eingliederungsvereinbarung als sinnvolles Hilfsmittel
- Stärkere Balance von Rechten und Pflichten im SGB II
- Organisatorische Schwächen: Trennung von arbeitgeber- und arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräften wenig hilfreich
- Vermittlertypen: Dienstleister auf dem Vormarsch

Rolle von Sanktionen

- Geringe Bedeutung im Dienstleistungsprozess
- Z.T. „Machtdemonstration“
- Gravierende Ausgestaltung und häufigere Anwendung bei Jugendlichen
 - Legitimität: Können vs. Wollen
 - Nicht-intendierte Effekte: Schulden, Kriminalität, Wohnungslosigkeit Drop-Out, Betroffenheit „Unschuldiger“
 - Widerspruch zu nachhaltiger Erwerbsintegration: Annahme der „erstbesten“ Stelle
- Weigerung von Fachkräften, trotz eindeutiger Rechtslage Sanktionen umzusetzen
- Wunsch nach differenziertem Instrumentarium wie bei Erwachsenen

Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung

Forschungsergebnisse und Praxis

- Untersuchung der personalen Dienstleistung von großer Bedeutung und als eigenständiger Forschungsstrang etabliert
- Hinweise auf vielfältige Entwicklungen
 - Intendierte Wirkung von Gesetzen bisweilen konterkariert durch praktische Umsetzung
 - Unvollständige Inanspruchnahme von Handlungsspielräumen bzw. Hinweise auf Änderung der Gesetzesgrundlage selbst
- Praxisprojekte und weitere Untersuchungen zu Beratung und Betreuung (Joboffensive, Eingliederungsvereinbarung)

Arbeitsmarktforschung und Politik

- Politik als Treiber der Etablierung der Forschung als Form der Politikberatung
- Spannungsfeld zwischen finanziell guter Ausstattung und Gefahr der Vereinnahmung durch Politik
- Forschungsleistungen als Ergebnis der Koproduktion von Verwaltung und Wissenschaft
- IAB als zentraler Akteur, ergänzt durch Auftragsforschung des BMAS
- Wechselseitige Durchdringung von Forschung und Politik im Bereich des Arbeitsmarktes am weitesten vorangeschritten

Institutionalisierte Kooperation

- Kooperationsbeziehungen zwischen Politik und Wissenschaft
 - Halbjährliche Abstimmungsgespräche zwischen Ministerium (BMAS) und IAB
 - Halbjährliche Berichte zur SGB-II-Forschung
 - Fachlicher Austausch mit der BA durch Quartalsgespräche
 - Transferaktivitäten und „Umsetzungsmedien“
- Notwendige Voraussetzung: Wissenschaftliche Unabhängigkeit
 - Rahmengeschäftsordnung mit der BA
 - Kooperationsvereinbarung mit BMAS
 - Förderung und Anerkennung durch Wissenschaftsrat

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Fragen & Diskussion

peter.kupka@iab.de

christopher.osiander@iab.de

Typisierung von Fachkräften

Vermittlertyp	Sell (1999)	Gesamt (2009)	SGB III (2009)	SGB II (2009)
Makler bzw. Verkäufer auf dem Arbeitsmarkt	23%	6%	8%	5%
Sozialarbeiter	21%	27%	12%	37%
Sachbearbeiter für das Sozialrecht	15%	13%	13%	12%
Berater/Dienstleister für den Kunden	41%	50%	64%	41%
Weiß nicht	-	3%	3%	3%
Dazu möchte ich mich nicht äußern	-	2%	1%	2%

Quelle: Eigene Berechnungen; N = 158 (Sell 1999); N = 182 (SGB III 2009) N = 266 (SGB II 2009)