

IAB-Forschungsbericht

2/2012

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik

Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen
Instrumente aus dem Jahr 2009 im Blickpunkt:
Mehr Flexibilität und größere Handlungsspielräume für die
Vermittler?

Joß Steinke
Susanne Koch
Peter Kupka
Christopher Osiander
Elke Dony
Detlef Güttler
Claudia Hesse
Barbara Knapp

Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik

Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus dem Jahr 2009 im Blickpunkt: Mehr Flexibilität und größere Handlungsspielräume für die Vermittler?

Joß Steinke (bis 30.11.2011 am IAB)

Susanne Koch (bis 30.9.2011 am IAB)

Peter Kupka (IAB)

Christopher Osiander (IAB)

Elke Dony (IAB)

Detlef Güttler (IAB)

Claudia Hesse (IAB)

Barbara Knapp (IAB)

Unter Mitarbeit von: Ulrike Büschel, Volker Daumann, Gudrun Fausel, Christine Hense, Elke Lowien-Bolenz, Iris Mumesohn, Christian Sprenger, Alfons Voit (alle IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	5
Abstract.....	6
1 Einleitung.....	7
1.1 Hintergrund und Reformziele	7
1.2 Der (schwierige) politische Prozess: Streitpunkt Freie Förderung	10
1.3 Forschungsfragen und Einordnung.....	11
2 Methodisches Vorgehen.....	13
3 Merkmale der Reformumsetzung	16
3.1 Einführungsphase	17
3.2 Spezifische Unsicherheiten beim Vermittlungsbudget (§ 45).....	18
3.3 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46)	20
3.4 Übergreifende Bewertung	20
4 Ergebnisse der Neuausrichtung	21
4.1 Ergebnisse zum Umgang mit dem Vermittlungsbudget (§ 45).....	21
4.1.1 Ergebnisse zum Umgang mit Ermessenslenkenden Weisungen (§ 45 SGB III).....	21
4.1.2 Die Wirkung der Ermessenslenkenden Weisungen.....	23
4.1.3 Das Vermittlungsbudget: Gesamteinschätzung.....	24
4.2 Ergebnisse zum Umgang mit den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46)	28
4.2.1 Die Rolle der Regionalen Einkaufszentren	28
4.2.2 Neue Maßnahmekombinationen durch die Reform?	31
4.3 Die neue ‚Freie Förderung‘ im SGB II: „Wir lassen das lieber!“.....	37
5 Handlungsspielräume vs. Gleichbehandlung	38
6 Fazit.....	39
Literatur	43
Anhang	46

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Ausgaben aus dem Vermittlungsbudget 2010 je Agentur und Regionaldirektion (Basis: Arbeitslose im Rechtskreis SGB III, Jahresdurchschnitt 2010)	24
Abbildung 2: Zugänge in Maßnahmen je Rechtskreis	34
Abbildung 3: Entwicklung der Freien Förderung im SGB II (Zugänge)	37

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht der durchgeführten Interviews	16
Tabelle 2: OLS-Regression. Abhängige Variable: Tatsächliche Ausgaben aus dem Vermittlungsbudget im Verhältnis zu allen zivilen Erwerbspersonen (Jahresdurchschnitt 2010, logarithmiert)	27

Zusammenfassung

Der vorliegende Forschungsbericht befasst sich mit der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist. Der Gesetzgeber verfolgte mit dieser Reform das Ziel, das Portfolio an Instrumenten zu straffen und damit transparenter und übersichtlicher zu gestalten. Darüber hinaus sollten im Bereich der Arbeitsvermittlung Gestaltungsspielräume für Agenturen und Vermittler vor Ort erhöht werden. Die Autoren gehen vor allem den Fragen nach, ob es gelungen ist, diese Handlungsspielräume zu schaffen und welche Umsetzungscharakteristika dabei von Bedeutung sind. Dazu wurden an 14 Standorten – d.h. bei sechs Agenturen für Arbeit, sechs ARGE n und zwei zugelassenen kommunalen Trägern – Experteninterviews mit Vermittlerinnen und Vermittlern, Teamleiterinnen und Teamleitern sowie Mitgliedern der Geschäftsführung geführt. Auf der Basis des methodischen Konzepts des wissenschaftlichen Quellentextes wurden die Experteninterviews anschließend analysiert. Empirisch zeigt sich dabei, dass die Neuausrichtung keine gravierenden Veränderungen bewirkt hat, was die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betrifft; das sog. Vermittlungsbudget nach § 45 stellt hingegen eine Neuerung dar. Als schwierig erweist sich im konkreten Arbeitsalltag besonders der Zielkonflikt zwischen Regelerorientierung und einem hohen Maß an autonomer Entscheidung auf den unteren Ebenen. Dabei spielen sog. Ermessenslenkende Weisungen eine wichtige Rolle, weil sie oft Regelungen beinhalten, die bereits vor der Instrumentenreform galten. Abschließend ist bemerkenswert, dass die sog. Freie Förderung nach §16f SGB II offenbar eine weit geringere Rolle als zuvor spielt.

Danksagung: Wir bedanken uns herzlich bei den Interviewpartnern in den Agenturen, Grundsicherungsstellen und Regionaldirektionen für ihre Kooperationsbereitschaft sowie bei Frank Sowa und Stefan Bernhard für Ihre konstruktive Kritik und hilfreichen Beiträge.

Abstract

This paper deals with the strategic reorientation concerning the instruments of active labor market policy in Germany which came into force at January 1st 2009. The main objective of this reform was to streamline the portfolio of existing instruments and make it more transparent and clearly structured. Moreover, caseworkers in local job offices are to be granted more discretion and flexibility than prior to the reforms. The authors address the question whether the implementation of more discretionary power was successful, and which of the implementation's characteristics prove to be crucial for attaining this goal. To this purpose, expert interviews with caseworkers, their superior officers (team leaders) and members of the board were conducted in 14 local job offices. The study is based on the methodological concept of the so-called 'scientific source text' ('wissenschaftlicher Quellentext') which was used to analyze and interpret the interviews. Empirically, the authors find that the reform did not induce fundamental changes concerning the instruments of active labor market policy while the special budget for the support of job search activities ('Vermittlungsbudget') according to § 45 SGB III can be regarded as an innovation. Caseworkers especially stress the conflict between compliance to the rules and the considerable autonomy involved in the everyday practice of street-level bureaucrats. Rules aimed at structuring discretionary leeway in the local job offices (so-called 'Ermessenslenkende Weisungen') help define the relative concept of discretion, because they include instructions already valid before the reforms. Finally, it is remarkable to note that § 16f SGB II does not play an important role after the reform.

Acknowledgements: We would like to thank the interviewees in the local job offices and the regional directorates ('Regionaldirektionen') for their kind cooperation. Moreover, we thank Frank Sowa and Stefan Bernhard for their feedback and their helpful comments.

JEL Klassifikation: I38, J08, J65, J68

Keywords: Arbeitsmarktpolitik, Instrumentenreform, Experteninterview, Implementationsstudie, Vermittlungsbudget, Freie Förderung

1 Einleitung¹

Mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, das Ende 2008 beschlossen wurde und mit Wirkung zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist, verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu straffen und sie damit transparenter und übersichtlicher zu gestalten. Im Gegenzug zu der stärkeren Steuerung der Arbeitsförderung über Zielvereinbarungen wurden im Vermittlungsbereich bestimmte gesetzliche Vorgaben zurückgenommen und der Gestaltungsspielraum vor Ort erhöht (vgl. Dietrich u.a. 2008). Die Reform enthielt die folgenden Kernpunkte:

- Zusammenführung verschiedener Maßnahmen unter einem Paragraphen
- Einführung eines so genannten Vermittlungsbudgets und Wegfall unterschiedlicher Detailregelungen
- Neufassung der ‚Freien Förderung‘ zur flexiblen Anwendung in Sonderfällen

Auf diese einzelnen Aspekte bezieht sich dieser Bericht. Die ihm zugrunde liegende Implementationsstudie Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik (NorA) konnte mit Hilfe von explorativen Fallstudien erstmals Informationen über die Umsetzung der Neuausrichtung gewinnen. Zentral war dabei die Frage nach einer Ausweitung von Handlungsspielräumen und Flexibilitätsgewinnen – beides waren klare Reformziele. Die Datengenerierung erfolgte mithilfe von qualitativen, leitfadengestützten Interviews in ausgewählten Grundsicherungsstellen und Arbeitsagenturen. Die gesamte Studie ist so angelegt, dass sie – in Form von Hypothesen und ersten deskriptiven Befunden – letztlich auch Vorarbeit für möglicherweise anschließende wissenschaftliche Evaluationen leisten soll. Bevor die Ergebnisse der Studie ausführlich dargestellt werden, wird die Instrumentenreform vorgestellt.

1.1 Hintergrund und Reformziele

Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente folgt dem Auftrag des für die damalige Große Koalition maßgeblichen Koalitionsvertrages, auf der Basis einer Wirksamkeitsanalyse die aktive Arbeitsmarktpolitik zu erneuern. Damit sollte gewährleistet werden, dass die Mittel der Beitrags- und Steuerzahler künftig so effektiv wie möglich eingesetzt werden. So ist das Gesetz u.a. auf die Abschaffung ineffizienter und die Weiterentwicklung wirksamer Arbeitsmarktinstrumente und somit auf die Stärkung der Arbeitsvermittlung als dem Kerngeschäft der Bundesagentur für Arbeit (BA) ausgelegt.

Ziel der neuen Rahmenbedingungen für die Vermittlung soll eine effiziente und wirkungsvolle Unterstützung bei der Arbeitssuche sein. Hierzu wird im Regierungsentwurf festgestellt, dass die bisherige detaillierte Regelung der Leistungen zur Ar-

¹ In diesem Beitrag werden möglichst geschlechtsneutrale Formulierungen gewählt. Wenn von männlichen Personen die Rede ist, sind stets auch weibliche gemeint. Die Beschränkung auf die männliche Form erfolgt ausschließlich aus Gründen der Lesbarkeit.

beitsaufnahme den Gestaltungsspielraum und das Eingehen auf individuelle Problemlagen zu stark eingegrenzt hat. Im Problemaufriss zum Gesetz heißt es, die Evaluation der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente habe ergeben, dass einzelne Instrumente „nicht wirksam sind oder sogar die Integration von Arbeitslosen in Beschäftigung verlangsamen“ (BT-Drs. 16/10810: 1). Letztlich lag das Ziel der hier beleuchteten Reform in einer Reduzierung der hohen Anzahl und in der Vereinfachung der Anwendung arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Auch ‚Entbürokratisierung‘ wird als Ziel ausdrücklich genannt. Die Wirksamkeit und Effizienz der Arbeitsförderung solle durch die Reform erhöht werden (BT-Drs. 16/10810: 2).

Beabsichtigt war, mit dem Vermittlungsbudget bei der Leistungsgewährung eine stärkere Orientierung an der konkreten Bedarfslage herzustellen. Ziel war es, den Fachkräften vor Ort erheblich mehr Entscheidungsspielraum einzuräumen, denn bis dahin wurden Förderleistungen eher ‚nach Katalog‘ vergeben (BA 2009). Die Zusammenfassung von Maßnahmen in § 46 SGB III weist in dieselbe Richtung, auch hier war und ist das Ziel eine flexible, individuell zugeschnittene, auf den Bedarf des Einzelnen ausgerichtete, unbürokratische Unterstützung bei der Arbeitssuche. Letztlich ging es um einen Mentalitätswechsel: Künftig soll nicht mehr im Fokus stehen, welche Leistungen beantragt werden können, sondern welche Vermittlungshemmnisse bzw. Handlungsbedarfe bestehen und wie sie zu beseitigen sind bzw. welche Stärken gezielt unterstützt werden können².

Die Neuausrichtung deckt sich durchaus mit Forschungsergebnissen, die auf die Relevanz individueller und einzelfallbezogener Betreuung hinweisen. So haben Untersuchungen, die sich auf eine qualitative Panelbefragung von SGB-II-Leistungsempfängern stützen, beispielsweise ergeben, dass Hilfebezug und Aktivierungsbemühungen von den Betroffenen auf der Basis ihrer jeweiligen Biografien in unterschiedlicher Weise wahrgenommen und gedeutet werden (Wenzel 2008; Hirseland/Ramos Lobato 2010). Dazu zeigt die Wirkungsforschung, dass Aktivierung immer eine Berücksichtigung individuell unterschiedlicher Lebenslagen der Betroffenen erfordert. Letztlich bedeutet dies, dass fördernde und fordernde Elemente der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt werden sollen. Persönliche Autonomie und gesellschaftliche Teilhabe sind primär über die Erwerbsarbeit herzustellen (Koch et al. 2009). Darüber hinaus kommt eine qualitative Konzeptstudie zu dem Ergebnis, dass die Dienstleistungen für Empfänger der Grundsicherung gemeinsam von Fachkräften und Hilfebedürftigen zu erbringen sind. Die Realität ist davon aus Sicht der Forschung noch ein gutes Stück entfernt (Baethge-Kinsky et al. 2007). In einer ähnlichen Studie monieren Hielscher und Ochs (2009), dass der Anspruch auf substanzialisierte personale Dienstleistung in der Arbeitsvermittlung allgemein bislang nicht erfüllt sei. Franck (2006) verdeutlicht mit Blick auf die BA, dass eine hohe Dienstleis-

² Dies zeigt sich auch an der Einführung des sog. ‚Vier-Phasen-Modells der Integrationsarbeit‘ (4PM).

tungsqualität immer auch von den Mitarbeitern und ihren Handlungsbereitschaften und -freiheiten abhängt.

Die Gesetzesänderungen im Fokus

Konkret wurden verschiedene arbeitsmarktpolitische Instrumente im SGB II und SGB III verändert, abgeschafft oder neu gestaltet. Kernstücke der Reform sind die Einführung des Vermittlungsbudgets (§ 45 SGB III, § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 45 SGB III) sowie die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46 SGB III, § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 46 SGB III), die für beide Rechtskreise gelten und darüber hinaus die Freie Förderung nach § 16f SGB II. Die alte Freie Förderung nach § 10 SGB III ist mit Wirkung vom 01.01.2010 gestrichen. Sie ist weitestgehend im Vermittlungsbudget (§ 45) aufgegangen.

Der neue § 45 SGB III sieht ein Vermittlungsbudget vor, das den Fachkräften vor Ort zur Verfügung steht, um die Anbahnung und Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung zu fördern. Im neuen Paragraphen sind alle bis dahin detailliert beschriebenen Leistungen bei der Anbahnung und Aufnahme eines Arbeits- oder Ausbildungsverhältnisses zusammengefasst. Die alten ‚Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung‘ (§ 45 alte Fassung) und die ‚Mobilitätshilfen‘ (§ 53 alte Fassung) sind im neuen § 45 aufgegangen. So obliegt die Entscheidung darüber, welche Leistungen einem ‚Kunden‘ gewährt werden, damit dieser in Beschäftigung gelangt, dem Vermittler oder Fallmanager. Ein Rechtsanspruch auf eine Förderung besteht nicht. Grundsätzlich unterliegen die Fördermaßnahmen keinen Beschränkungen, wenn auch das Merkmal ‚Notwendigkeit‘ als Hinweis auf das Wirtschaftlichkeitsgebot zu verstehen ist. Der Gesetzgeber legt nahe, dass im Einzelfall geprüft werden muss, ob ein Bedarf zur Unterstützung überhaupt besteht (‚Eigenleistungsfähigkeit‘). Pauschalen und Förderungstatbestände gibt er dagegen nicht vor. In diesem Zusammenhang wird die Möglichkeit eingeräumt, dass für die Vermittler vor Ort auf der Ebene der Agenturbezirke über entsprechende Weisungen qualitative Beurteilungsmaßstäbe festgelegt werden (BT-Drs. 16/10810: 32).

Der neue § 46 SGB III bietet die Möglichkeit, unter Anwendung des Vergaberechts, Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt flexibel einzusetzen und gegebenenfalls auch zu kombinieren. Gänzlich abgeschafft wurden u.a. die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch Vertretung (Job-Rotation), der Einstellungszuschuss bei Neugründungen, der Beitragsbonus für Arbeitgeber bei Beschäftigung Älterer, die Beschäftigung schaffende Infrastrukturförderung und weitere Maßnahmen zur Förderung der Berufsausbildung (vgl. auch Oschmiansky/Ebach 2009: 85). Der neue Paragraph vereinigt Elemente verschiedener früherer Instrumente und soll ähnliche Förderkonzepte in neuen flexiblen Zusammenhängen ermöglichen. Dadurch entfällt die gesonderte Regelung folgender Instrumente:

- die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (§ 37 SGB III alte Fassung)
- Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III alte Fassung)
- Aktivierungshilfen (§ 241 Abs. 3a SGB III alte Fassung)
- Personal-Service-Agenturen (§ 37c SGB III alte Fassung) und die
- Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (§ 48 SGB III alte Fassung)

Maßnahmen nach § 46 dienen zur Eingliederung in ein versicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis oder für eine selbstständige Tätigkeit. Die Art und der Inhalt der zu fördernden Maßnahmen sind hier nicht festgelegt, der Gesetzgeber beschreibt in § 46 lediglich die allgemeinen Ziele von Maßnahmen. Immer geht es dabei um die Heranführung an den Ausbildungs- bzw. Arbeitsmarkt, die Aufnahme einer Beschäftigung bzw. Ausbildung oder die Stabilisierung der gerade begonnenen Beschäftigung.

Die Förderung erfolgt durch die Übernahme der Maßnahmekosten vor dem Hintergrund des individuellen Bedarfes. Weiterhin müssen die Maßnahmen nach § 46 nach Inhalt und Dauer – bezogen auf den Einzelfall – geeignet und erforderlich sein, um die prognostizierte Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Ab einer Dauer der Arbeitslosigkeit von mehr als sechs Monaten haben Arbeitslose nach § 46 (3) einen Rechtsanspruch auf Zuweisung in eine Maßnahme. Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen sind nicht selbst Träger der jeweiligen Maßnahmen. Ihnen kommt in erster Linie die Aufgabe zu, die Inhalte geeigneter Maßnahmen zu definieren.

§ 16f SGB II gibt den Grundsicherungsstellen die Möglichkeit, über das ohnehin zur Verfügung stehende Instrumentarium hinaus weitere Maßnahmen zur Eingliederung zu konzipieren und anzuwenden. Sie ergänzen somit die vorhandenen Eingliederungsleistungen. Die hierfür einzusetzenden Mittel sind auf maximal zehn Prozent des Eingliederungsbudgets begrenzt. Allgemeine Voraussetzungen für diese Maßnahmen sind:

- Die Ziele der Maßnahmen sind gem. § 16f Abs. 2 SGB II vor Förderbeginn zu beschreiben.
- Die Maßnahmen dürfen gesetzliche Leistungen nicht umgehen oder aufstocken.
- Eine Kombination oder Modularisierung von Maßnahmeinhalten ist zulässig.

Möglich ist zudem eine Projektförderung, die jedoch auf zwei Jahre und ein Mittelvolumen von zwei Millionen Euro begrenzt ist. Hier sind umfangreiche Begründungen notwendig. § 16f ist an die Stelle der alten SWL getreten (siehe Kapitel 1.3.).

1.2 Der (schwierige) politische Prozess: Streitpunkt Freie Förderung

Ein wesentlicher Diskussionspunkt unter den politischen Akteuren im Vorfeld der Reform war, wie viel Freiheit den einzelnen Dienststellen der BA bei der Instrumentenvergabe zu lassen ist. Diese Diskussion hatte ihren Ursprung zum Teil in der Umsetzung des mit dem Vierten Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) eingeführten SGB II. Das Gesetz regelt die Ansprüche der ALG-II-Bezieher. Dabei ist zu beachten, dass diesen mit wenigen Ausnahmen das Instrumentarium zur Verfügung steht, das im SGB III festgelegt und für Arbeitslosengeld-Empfänger entwickelt wurde.

Mit dem SGB II sind im Jahr 2005 die Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einer Leistung zusammengelegt worden. Allerdings war die Frage der organisatorischen Ausgestaltung im SGB II lange eines der politisch umstrittensten Themen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Nach langer Debatte wurde erst im Sommer 2010 ein tragfähi-

ger politischer Kompromiss gefunden (vgl. Steinke 2010). Dies spielte auch eine Rolle für die hier untersuchte Instrumentenreform. Denn es ging auch darum, einen länger andauernden Konflikt der Grundsicherungsstellen³ (vor allem der so genannten ‚Optionskommunen‘) mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zu beenden. Das betraf insbesondere die so genannten ‚Sonstigen Weiteren Leistungen‘ (SWL) nach § 16 Abs. 2 S. 1 SGB II (alte Fassung). Sie konnten über die konkret bezeichneten und geregelten Maßnahmen hinaus gewährt werden und wurden wie alle Eingliederungsmaßnahmen über Bundesmittel finanziert.

An verschiedener Stelle machten Vertreter des BMAS deutlich, dass die SGB-II-Träger aus Sicht des Ministeriums die SWL exzessiv nutzen würden und so die gesetzlichen Vorgaben zu jeweiligen Fördervoraussetzungen und Förderhöhe umgingen. Der Rückgriff auf die bestehenden und klar definierten Leistungen sei aus Gründen der gebotenen Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unbedingt nötig. Ferner argumentierte das Ministerium, die SWL seien keine Grundlage, mit der das entwickelte Leistungssystem konterkariert werden dürfte; es müsse sich um eng begrenzte Einzelfälle handeln. Die Kommunen argumentierten, dass die Instrumente, die zur Verfügung stünden, zu starr und nicht auf die besonderen Anforderungen der SGB-II-Klientel zugeschnitten wären. Mit der letztlich nach rund eineinhalb Jahren Debatte verabschiedeten Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente wurde im SGB II mit § 16f die Freie Förderung eingeführt, die die SWL in der alten Fassung ersetzt. Hier ist festgelegt, dass diese zehn Prozent des SGB-II-Eingliederungsbudgets, in dem die meisten Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung zusammengefasst sind, nicht überschreiten darf.

1.3 Forschungsfragen und Einordnung

Wie wird die Ausgestaltung der Instrumente vor Ort vollzogen? Inwieweit werden die mit der Reform verbundenen Ziele erreicht? Dies sind die Kernfragen des Projekts, das Anfang 2010, rund ein Jahr nach Inkrafttreten des Reformpakets, begann. Es ist als klassische Implementationsstudie angelegt, die die oben skizzierten Kernelemente der Reform in den Blick nimmt, demnach in erster Linie den Umgang mit §§ 45 und 46 SGB III sowie § 16f SGB II in den Arbeitsagenturen und den SGB-II-

³ Die vorliegende Untersuchung bezieht sich auf die Rechtslage vor der Grundgesetzänderung und Neuregelung der Trägerschaft im Jahr 2010. Regelmodell der organisatorischen Umsetzung waren damals die Arbeitsgemeinschaften zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen (ARGE). Grundsätzlich ist die Bundesagentur für Arbeit (BA) zuständig für die Zahlung von Leistungen und die arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Finanziert wird dies aus dem Bundeshaushalt. Die Kommunen übernehmen Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU), einmalige Sonderleistungen (z.B. für die Anschaffung von Bekleidung bei Schwangerschaften) und soziale Dienstleistungen. Der Bund beteiligt sich an den Unterkunftskosten mit rund 30 Prozent. Beim ARGE-Modell übernahmen die Arbeitsagenturen der BA und die Kommunen vor Ort jedoch gemeinsam die Trägerschaft. Gleichzeitig haben 69 so genannte Optionskommunen das SGB II eigenständig umgesetzt. Mit der Grundgesetzänderung wurden beide Modelle der Trägerschaft entfristet, es erfolgte eine Umbenennung zu „Jobcentern“, und die Zahl der zugelassenen kommunalen Träger wurde auf maximal 110 erhöht. Das quantitativ wenig bedeutsame Modell sog. ‚getrennter Trägerschaften‘ wurde mit der Reform zum 1. Januar 2012 abgeschafft.

Trägern (Arbeitsgemeinschaften und zugelassene kommunale Träger) eruiert. Drei Leitfragen dienen als Orientierung:

1. Welche Hinweise liefern die Fallstudien zur Frage, ob es durch die Instrumentenreform gelingt, die Intention des Gesetzgebers zu erfüllen, d.h. vor allem mehr Flexibilität und Handlungsspielräume für die individuelle Betreuung vor Ort zu schaffen?
2. Falls sich die Hinweise verdichten, dass dies gelingt, welche Umsetzungscharakteristika sind dann dafür verantwortlich?
3. Wie gelingt es, gleichzeitig Handlungsspielräume und interpersonelle sowie regionale Gleichbehandlung herzustellen?

Neben den in diesen Leitfragen formulierten inhaltlichen Erkenntnisinteressen soll das Projekt auch erste Hinweise darauf liefern, was bei der Evaluation der neuen Maßnahmen künftig zu beachten sein wird. Insbesondere wird es daher auch um die Frage gehen, ob und wenn ja, welche ‚neuen‘ Maßnahmen und Maßnahmekombinationen entstehen, und wie sie dokumentiert werden.

Die Studie soll insgesamt ermöglichen, in ausgewählten Arbeitsagenturen und SGB-II-Trägern ‚hinter die Kulissen zu blicken‘ und so einen Eindruck zu bekommen, wie vor Ort mit den neuen Instrumenten überhaupt umgegangen wird, wie beispielsweise Förderungen unter den neuen Bedingungen gestaltet werden und inwieweit sich der Einsatz von Arbeitsmarktinstrumenten durch die Neuausrichtung verändert hat. Ein Ziel ist dabei, Hinweise zu finden, ob die von Oschmiansky und Ebach (2009: 86) befürchteten Folgen eintreten. Mit Blick auf das Vermittlungsbudget schreiben sie von einem „fortschreitende[n] Ausschluss von arbeitsmarktfernen Personen“, die früher wenigstens noch Ansprüche auf Erstattung von Bewerbungs- und Reisekosten gehabt hätten. Hier ist allerdings bereits anzumerken, dass auch nach alter Rechtslage die früheren Leistungen explizit im Gesetz als ‚Kann-Leistungen‘ dargestellt waren, die tendenziell eher marktnahen Kunden gewährt wurden. Neben diesen Gesichtspunkten ist die praktische Umsetzung der Arbeitsschritte auf Seiten der Entscheidungsträger in den Grundsicherungsstellen und Agenturen noch weitgehend unklar. Unter diesem Aspekt ist ebenfalls nach den Umsetzungscharakteristika zu fragen. Insgesamt ist eine differenzierte Betrachtung das Ziel, die letztlich am Ende auch den Bogen zur Gesamtreform schlagen und gegebenenfalls Brüche und träger- und ortsspezifische Muster der Umsetzung freilegen kann.

Zwar ist der Gegenstand der Betrachtung eine Instrumentenreform, die für die Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht (zum Instrumentarium vgl. überblickshaft z.B. Oschmiansky/Ebach 2009; Bernhard u.a. 2009). Die Fragen nach Handlungsspielräumen, Flexibilität und Entbürokratisierung schließt jedoch in erster Linie an Studien zu den Vermittlungs- und Dienstleistungsprozessen im Hinblick auf Arbeitsmarktpolitik an. Sell (2006: 45) bezeichnete die Meso- und Mikroebene der Arbeits-

verwaltung noch 2006 als „terra incognita“ der Arbeitsmarktforschung“ (ähnlich auch Baethge-Kinsky et al. 2007). Erschienen sind zu diesem Thema neben den Ergebnissen der Hartz-Evaluation (siehe BT-Drs. 16/505) und der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II (siehe BT-Drs. 16/11488) zuletzt einige weitere Forschungsarbeiten. Dazu gehören beispielsweise die oben bereits zitierten Studien zu Dienstleistungsprozessen, aber auch aktuelle Ergebnisse zum Vermittlerhandeln. Sie zeigen mit neu erhobenen Daten, dass alle Vermittler zwar dasselbe Instrumentarium anwenden, aber innerhalb dieses Rahmens ganz unterschiedlich agieren (Boockmann u.a. 2010) und auch die Reformen der letzten Jahre auf verschiedene Weise bewerten und verarbeiten (Osiander/Steinke 2011). Einen Blick in die ‚black box‘ der Vermittlungsprozesse werfen zudem Schütz et al. (2011a, 2011b) anhand der Analyse von Fallverläufen, Dokumenten und qualitativen Interviews. Neben diesen Beiträgen existieren zudem zahlreiche Arbeiten, in denen in erster Linie nach den Prozessen bei der Umgestaltung der BA gefragt wurde (z. B. Vaut 2004; Schütz/Mosley 2005; Iso/Ochs 2006; Sell 2006; Steinke 2007; Konle-Seidl 2008; Schütz 2008, 2009). Hier kann die vorliegende Studie einen Beitrag leisten, denn sie fragt, inwieweit die Entwicklung in der Arbeitsverwaltung in Richtung einer Stärkung von Flexibilität und einer Ausweitung von Handlungsspielräumen für Vermittler tatsächlich real vollzogen wird.

2 Methodisches Vorgehen

Die Auswahl der Untersuchungseinheiten hatte grundsätzlich das Ziel, mit einer vergleichsweise geringen Anzahl an Untersuchungseinheiten nach Möglichkeit alle (voraussichtlich) relevanten Variationen der externen und internen Implementationsbedingungen abzudecken. 14 Standortanalysen bildeten den Kern des für die Auswertung herangezogenen Materials. Besucht wurden sechs Agenturen für Arbeit (SGB III), sechs ARGE n und zwei zugelassene kommunale Träger. Interviewt wurden in der Regel jeweils zwei Vermittler/Fachkräfte, zwei Teamleiter und ein Mitglied der Geschäftsführung. Die Untersuchung beschränkte sich im Wesentlichen auf Mitarbeiter, die für Kunden ab 25 Jahren zuständig sind. Hinzu kamen Interviews mit Agentur – bzw. Regionalberatern in zwei Regionaldirektionen.

Zur Berücksichtigung regionaler und organisationsbezogener Rahmenbedingungen wurden für die Auswahl der Grundsicherungsstellen – in Anlehnung an die Vorgehensweise bei ähnlichen Projekten – folgende Charakteristika herangezogen:

- a) Arbeitsmarktlage (drei Ausprägungen: gute, mittlere und schlechte Arbeitsmarktlage)
- b) Stadtkreis vs. Landkreis (zwei Zellen)
- c) Stufe 1 und 2 der Organisationstypologie aus Untersuchungsfeld 1 der Evaluation nach § 6c SGB II (vier Zellen: generalisiertes vs. spezialisiertes Fallmanagement in Kombination mit integrierter vs. nicht-integrierter Vermittlung) (IAW/ZEW 2008).

Da die Anzahl der besuchten Grundsicherungsstellen geringer war als die Anzahl der so gebildeten Zellen, wurden solche Grundsicherungsstellen ausgewählt, die in quantitativ stark besetzten Zellen lagen.

Bei der Auswahl der Arbeitsagenturen war die IAB-Typisierung maßgebend, die die Agenturen zu Typen mit ähnlichen Arbeitsmarktbedingungen zusammenfasst (vgl. Dauth/Hirschenauer/Rüb 2008). Das Verfahren stellt sicher, dass Agenturen und Träger, die in die Untersuchung einfließen, eine möglichst große Bandbreite hinsichtlich der organisatorischen Beschaffenheit und des Umfelds abbilden. Zudem wurden unterschiedliche Nutzungsintensitäten der Freien Förderung berücksichtigt.

Das Projekt NorA integriert verschiedene Methoden, um ein umfassendes Bild über den Stand der Umsetzung an den ausgewählten Standorten zu erhalten. Die explorativen Fallstudien fußen grundsätzlich auf dem methodischen Konzept des wissenschaftlichen Quellentextes, das im Siegener Forschungskreis in den neunziger Jahren eingeführt und dann im Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) sukzessive weiterentwickelt wurde (Apel et al. 1995; Apel 2009). Im Kern sieht dieser Ansatz vor, dass für jeden Standort ein einziger Text generiert wird, der alle relevanten Einzelbefunde differenziert zusammenfasst. Dabei ist unerheblich, mit welchem empirischen Verfahren (hier: Dokumentenanalyse, Experteninterview, Beobachtung) die jeweiligen Befunde gewonnen werden konnten. Die empirischen Primärquellen sind damit verarbeitet und müssen im weiteren Verlauf der Auswertung nicht mehr herangezogen werden. Denn der so entstandene Text enthält bereits alle forschungsrelevanten Details und wird damit gleich dem Quellentext in der historischen Wissenschaft zum alleinigen Gegenstand der Analysen und Interpretationen (Prinzip der ‚Quasi-Primärquelle‘).

Die Methode gewährleistet zum einen, dass die Auswertung interpersonell organisiert werden kann, denn eine Vertrautheit mit dem empirischen Rohmaterial ist aufgrund der Verfügbarkeit des Quellentextes nicht notwendig. Zweitens ist der Quellentext von vornherein auf einen bestimmten, vorher festgelegten Kanon an Forschungsfragen ausgerichtet. Hier wird bewusst anerkannt und in Kauf genommen, dass Beschreibung immer auch Interpretation beinhaltet. Aus methodischer Sicht ist wichtig, diese Interpretationen so gut wie möglich zu kontrollieren, da der Quellentext im Anschluss nicht mehr anhand des Originalmaterials auf Plausibilität und Korrektheit geprüft werden kann. Dies erfordert einen intensiven Austausch der am Projekt Beteiligten, der auch eine gemeinsame Diskussion von Fallanalysen einschließt. Ist dies gewährleistet, können dichte und analytisch gerichtete Beschreibungen gerade wegen der einheitlichen Fokussierung einen Erkenntnisgewinn liefern.⁴ In diesem Projekt wurde der intensive Austausch der – immerhin zwölf – an den Fallstudien beteiligten Personen durch regelmäßige Workshops und Telefonkonferenzen sichergestellt.

⁴ Interessierten Wissenschaftlern können die anonymisierten Versionen des Quellentextes auf Anfrage zugänglich gemacht werden.

Methodisches Kernelement der Untersuchung sind qualitative leitfadengestützte Experteninterviews an den ausgewählten Standorten (vgl. Meuser/Nagel 1997, Gläser/Laudel 2006). Im Gespräch ging es unter anderem darum, zu erfahren, was sich eigentlich geändert hat. Zur inhaltlichen Vorbereitung und Strukturierung der einzelnen Interviews wurde ein Fragegerüst entwickelt, das eine Vergleichbarkeit der Untersuchung an unterschiedlichen Standorten gewährleistet. Gleichzeitig wurde den Interviewern vor Ort ein hohes Maß an Entscheidungsfreiheit eingeräumt, um flexibel auf lokale Gegebenheiten reagieren zu können. Ihnen wurde die Verantwortung übertragen, die übergeordneten Forschungsfragen in den Interviews zur Gänze abzudecken. Gleichzeitig bestand aber die Möglichkeit, eigene Schwerpunkte und Ergänzungen aufzunehmen. Die Entscheidung, wann die übergeordneten Fragen des Projekts beantwortet sind, oblag immer dem Forschungsteam vor Ort. Apel (2009: 5) spricht dabei in Anlehnung an den aus der „Grounded Theory“ stammenden Begriff der „theoretischen Sättigung“ von einer „inhaltlichen Sättigung“, die dann erreicht ist, wenn das Fallstudien-Team entschieden hat, dass es genügend Informationen zusammengetragen bzw. die Zusammenhänge vor Ort ausreichend verstanden hat, um die jeweiligen Fragen beantworten zu können. An einigen Punkten wird von der klassischen Form des Experteninterviews abgewichen, nämlich dann, wenn Wahrnehmungen und Deutungen abgefragt werden – etwa, wenn Vermittler zu Handlungsspielräumen oder Teamleiter und Geschäftsführer zu neuen Steuerungsnotwendigkeiten befragt worden sind.

Fachliche Kompetenz war hier nicht nur während der Vorarbeiten, sondern zu jedem Zeitpunkt der Erhebung von besonderer Bedeutung, vor allem weil wesentliche, später nicht mehr revidier- oder überprüfbare Bearbeitungs- und Auswertungsschritte bereits während der Feldarbeit geleistet und entschieden werden mussten. Anders als in vielen anderen vergleichbaren Projekten wurden wichtige wissenschaftliche Analysetätigkeiten in die Vor-Ort-Feldarbeit hinein verlagert bzw. dem Feld-Team übertragen. Dabei konnte auf die erfahrenen, fachkundigen bei der Stabsstelle Forschungscoordination angesiedelten IAB-Projektmitarbeiter in den Stützpunktagenturen (ProIAB) zurückgegriffen werden. Sie verfügen über profunde Kenntnisse der Umsetzung und können ihre Kontakte und kurzen Wege nutzen. Die Gespräche wurden jeweils von zwei Interviewern durchgeführt. Maßgabe in den Interviews war, dass alle gestellten Fragen zur Beantwortung der Leitfragen beitragen mussten. Im Interviewleitfaden kann dabei nach den folgenden Kategorien unterschieden werden:

- Allgemeine Einschätzung und Geschäftspolitik,
- Bedarfsanalyse, Auswahl der Kunden und der Förderleistungen, Entscheidungen und Entscheidungskriterien,
- Begleitung und Nachhaltung der eingesetzten Förderleistungen,

- Umsetzung und Dokumentation.⁵

Im Hinblick auf die Quellentexte ist zu beachten, dass die im Rahmen dieser Studie entstehenden Fallstudien nicht die Aufgabe haben, repräsentative empirische Evidenz über die Umsetzungspraxis zu generieren. Ihnen kommt vielmehr in erster Linie eine heuristische Bedeutung zu. Ihr exploratives Design stellt sicher, dass die Breite der Umsetzung vor Ort erfasst werden kann und konkrete Hypothesen zu möglichen Wirkungen bestimmter Umsetzungsaspekte formuliert werden können, die dann wiederum in tiefer gehenden empirischen Analysen überprüft werden können. Die Feldarbeiten wurden im Zeitraum von Mitte April 2010 bis Mitte Dezember 2010 von den zehn Stützpunktmitarbeitern des IAB und drei beteiligten Forschern durchgeführt. **Tabelle 1** gibt in anonymisierter Form einen Überblick über die in den einzelnen Standorten geführten Interviews.

Tabelle 1: Übersicht der durchgeführten Interviews

		Anzahl realisierte Interviews		
Nr. der Einheit	Typ	Geschäftsführung (VG/GO/GF) / Bereichsleitung	Teamleitung / Geschäftsstellenleitung	Vermittlungsfachkräfte
1	Agentur	1	2	2
2	Agentur	1	2	2
3	Agentur	1	2	1
4	Agentur	1	2	2
5	Agentur	2	2	2
6	Agentur	2	1	2
7	ARGE	1	2	2
8	ARGE	2	2	2
9	ARGE	1	2	2
10	ARGE	2	1	2
11	ARGE	1	2	2
12	ARGE	1	2	2
13	zKT	1	4	2
14	zKT	1	1	2
Summe		18	27	27

Quelle: Eigene Darstellung

3 Merkmale der Reformumsetzung

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit der Frage, wie die Reformen in den Dienststellen der BA und den Grundsicherungsstellen implementiert worden sind, welche Schwierigkeiten es dabei gab und wie die Akteure vor Ort auf diese reagiert haben. Formale Gesetzes- und Strukturveränderungen lassen sich am Reißbrett planen, das Verhalten derjenigen, die diese Strukturen ausfüllen, dagegen nicht. Die Implementation von Reformen ist daher ein komplexer Prozess, der nicht immer

⁵ Ein exemplarischer Leitfaden für Vorsitzende der Geschäftsführung bzw. Geschäftsführer von Grundsicherungsträgern findet sich im Anhang. Die Leitfäden für andere Zielgruppen sind ähnlich strukturiert.

erfolgreich ist. Osiander/Steinke (2011) zeigen, welche Rolle die Vermittler und ihre Sicht auf die Reformen dabei spielen. Die vorliegende Studie rückt dagegen eine Rechtsänderung selbst als Fallbeispiel in den Blickpunkt. Die Relevanz ergibt sich bereits aus der Tatsache, dass das Instrumentarium im Bereich der Arbeitsmarktpolitik häufig politischen Vorstellungen angepasst wird und sich oft verändert.

3.1 Einführungsphase

Von Seiten der Vermittler, Fachkräfte und Teamleiter in den Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen wird moniert, dass die Implementierung zu hastig erfolgen musste. Dieser Befund lässt sich relativ klar aus den Quellentexten ablesen. Das Gesetz wurde am 19. Dezember 2008 vom Bundesrat endgültig verabschiedet und trat dann bereits am 01. Januar 2009 in Kraft. Vermittler und Fachkräfte waren darauf nach eigener Einschätzung so gut wie nicht vorbereitet. Sie hatten zwar in der Regel den sich lang hinziehenden Gesetzgebungsprozess verfolgt, konnten jedoch die Ziele und die genauen Maßgaben der Reform nicht einschätzen. Dies hatte zusammen mit der späten Verabschiedung zu erheblicher „Unsicherheit“⁶, zu „Irritationen“ sowie zu „Hektik und Zeitdruck“ (jeweils beispielhafte Zitate aus den Interviews) geführt.

Klare Signale hinsichtlich der Umsetzung blieben aus Sicht der Fachkräfte und Teamleiter in den Einheiten, die in die Organisationsstruktur der BA eingebunden sind (Arbeitsagenturen und ARGEn) anfangs auch von Seiten übergeordneter Hierarchieebenen aus. Allerdings sind die Aussagen der Interviewpartner hierzu recht heterogen. Zum Teil wurde bemängelt, es seien weder aus der Zentrale noch aus den Regionaldirektionen in ausreichendem Maße Interpretationshilfen gekommen. Ebenso fehlten brauchbare Formulare und Vordrucke. Der Informationsfluss zwischen Regionaldirektion und Dienststellen wurde im Hinblick auf die erste Umsetzungsphase zum Teil als verbesserungsbedürftig beschrieben. An anderer Stelle wurde jedoch erklärt, die entsprechende Regionaldirektion sei schon sehr frühzeitig mit konkreten Weisungen an die lokalen Einheiten herantreten. In einer Einheit wurde bemängelt, dass die zuständige Regionaldirektion ein zu umfangreiches und wenig praktikables Controllinginstrument zum Einsatz der neuen Förderparagrafen geschaffen hätte; andererseits war dies die einzige besuchte Einheit, die berichtete, es habe zwischen Regionaldirektion und den zugehörigen Agenturen einen institutionalisierten Informationsaustausch gegeben. Insgesamt wurde am ehesten eine Geschäftsanweisung der BA-Zentrale⁷ als hilfreich erachtet. Interessant ist, dass auch aus einem zugelassenen kommunalen Träger (zKT) berichtet wurde, dass zunächst diese Anweisungen der BA-Zentrale herangezogen wurden, um überhaupt Orientierung in der Umsetzung zu bekommen.

⁶ Wörtliche Zitate (unter Benutzung von Anführungszeichen) beziehen sich – soweit nicht anders angegeben – immer auf die Interviews in den Agenturen und Grundsicherungsstellen.

⁷ Siehe HEGA 11/2009 Gz. SP III 22 – 56045.1/ 56045.3/5390/6530

3.2 Spezifische Unsicherheiten beim Vermittlungsbudget (§ 45)

Die Unsicherheiten auf der Arbeiterebene bezogen sich in erster Linie auf das Vermittlungsbudget; die Bündelung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im neuen Paragraphen 46 wurde dagegen nicht als problematisch empfunden. Im Hinblick auf das Vermittlungsbudget schildern die Vermittler, dass ihnen z.T. nicht klar war, welche Möglichkeiten zur Förderung überhaupt bestünden und wie das neue Recht anzuwenden sei. Insgesamt sind die Anforderungen an die Vermittler zudem durch das hohe Maß an Ermessen, das ihnen gesetzlich zugestanden wird, gestiegen. Diese Unsicherheiten gab es jedoch zunächst ebenso in den Regionaldirektionen. In den Interviews schilderten Mitarbeiter von Regionaldirektionen, dass es in den ersten Monaten, in denen das Gesetz in Kraft war, zunächst darum ging, sich überhaupt einen Überblick zu verschaffen: Arbeitskreise wurden gebildet und nach Möglichkeiten der Umsetzung gesucht. Unklar war auf allen Ebenen auch, wie der Begriff ‚Vermittlungsbudget‘ zu interpretieren wäre: Als Budget für den Kunden oder als Budget für den Vermittler oder als eine Mischung aus beidem? Nach unseren Auswertungen zeigt sich diese Unsicherheit in der ersten Phase nach Inkrafttreten der Instrumentenreform sehr deutlich. So probierten die besuchten Einheiten verschiedene Varianten und strukturierten das Vermittlungsbudget

- als Vermittler-Budget: Jeder Vermittler bekam für seinen Kundenkreis eine Gesamtsumme/ Jahr, die er eigenverantwortlich ausgeben sollte,
- als Kunden-Budget: Jeder Vermittler bekam einen Betrag/ pro Kunde/ pro Jahr bis zu dem er verschiedene Förderarten kumuliert eigenverantwortlich gewähren konnte,
- als persönliches Budget, das die maximale Ausgabenhöhe der Leistung beschrieb, die der Kunde mehrfach im Jahr für die ‚Unterstützung der Persönlichkeit‘ – und nur hierfür – beanspruchen konnte.

Lediglich eine von uns besuchte ARGE startete mit einem echten *Vermittler-Budget* zur selbstständigen Bewirtschaftung in Höhe von 25.000 € pro Jahr für alle Kunden eines Vermittlers. Dieser Versuch scheiterte jedoch daran, dass die Vermittler kaum noch Mittel abriefen. Nach Aussagen von Führungskräften sind Vermittler mit der Ausgabenverantwortung zum Teil überfordert. Eine Arbeitsagentur startete ebenfalls einen solchen Versuch und machte sehr ähnliche Erfahrungen. Unabhängig davon, wie das Vermittlungsbudget vor Ort interpretiert wurde, ist die Unsicherheit an allen Standorten als hoch beschrieben worden: Den Vermittlern und Fachkräften habe eine klare Linie gefehlt, was sie in welcher Form an Förderung gewähren konnten. Die Hälfte der Agenturen hatte sich für das *Kunden-Budget* entschieden. Alle besuchten Einheiten hatten einzelne Förderarten ‚gedeckelt‘ und Höchstgrenzen pro Förderentscheidung weitgehend festgelegt.

Die Reaktion auf die skizzierten Unsicherheiten fiel eindeutig aus und ist flächendeckend zu beobachten. Man orientierte sich an dem, was bewährt und gängig war und setzte häufig genau die Maßstäbe, die vor der Gesetzesreform galten. Dabei bedienten sich die Geschäftsführungen der Agenturen und ARGen so genannter ‚Ermessenslenkender Weisungen‘. Konzipiert sind diese Papiere, die zum Teil auch

„Arbeitshilfen“ genannt werden, als Orientierungshilfen, die – zumindest der Theorie nach – das Ermessen gerade nicht begrenzen. Nicht erwähnte, aber individuell notwendige Förderungen sind nicht ausgeschlossen. Die Ermessenslenkenden Weisungen legen jedoch Höchstgrenzen für bestimmte Förderarten fest und regeln das formale Entscheidungsverfahren bei einer individuell als notwendig betrachteten Überschreitung des vorgegebenen Rahmens. Die Weisungen spielen bei der Umsetzung von § 45 eine herausragende Rolle und werden daher in Kapitel 4.1.1 noch gezielt in den Blick genommen. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass vor Ort auf die Unsicherheiten, die mit der Einführung des Vermittlungsbudgets verbunden waren, mit dem Erlass derartiger Ermessenslenkender Weisungen reagiert wurde. Diese stellten im Hinblick auf die Fördermöglichkeiten jeweils weitgehend den Status Quo Ante wieder her. Diese Vorgehensweise ist, das zumindest ergeben Auswertungen der Interviews in den Dienststellen vor Ort, nicht allein unter dem Gesichtspunkt der Steuerung zu bewerten. Es waren vielfach die Vermittler und Fachkräfte selbst, die sich für die Einführung möglichst klarer Regeln ausgesprochen haben. Im Wesentlichen ging es ihnen darum, mehr Sicherheit im Zusammenhang mit gestiegenen Anforderungen in der Ermessensausübung beim § 45 zu gewinnen. In einer Regionaldirektion wurde beispielsweise berichtet, dass schon im Vorfeld der Reform, als über das Vermittlungsbudget und seine Beschaffenheit lediglich spekuliert wurde, Sorge in den Agenturen herrschte und nach BA-internen Regelungen gefragt wurde. In einer ARGE hat die als Schwebezustand wahrgenommene erste Zeit nach Einführung des Gesetzes sogar zu deutlichem Unmut unter den Mitarbeitern geführt. Vor dem Hintergrund zeitlich enger Umsetzung wirkte der Erlass von Ermessenslenkenden Weisungen, die jeweils vor Ort sicherstellten, dass man erst einmal nach bewährten Mustern verfahren konnte, „beruhigend“.

Nur in Ausnahmefällen wurde von Seiten der Vermittler und Fachkräfte von vorbereitenden Schulungen und Informationsveranstaltungen berichtet, die eigens auf die Instrumentenreform zugeschnitten waren. Das korrespondiert mit dem Befund, dass in den ersten Monaten nach In-Kraft-Treten des Gesetzes nahezu flächendeckend Verunsicherung herrschte. Die Vorbereitungen in den Dienststellen erfolgten gewöhnlich in den regelmäßigen Besprechungen und Gremien. An wenigen Standorten gab es zusätzlich eine Dienstbesprechung o.ä., in der sich Vermittler, Teamleiter und Geschäftsführer mit den Neuerungen auseinandersetzen konnten. In der Regel wurden die Teambesprechungen unter Leitung der jeweiligen Teamleiter an erster Stelle genannt. Die meisten Informationen wurden von oben nach unten per E-Mail kommuniziert. Intern haben sich zumeist Teamleiter und Geschäftsführung relativ schnell auf die Eckpunkte der Umsetzung geeinigt. Im Hinblick auf das Vermittlungsbudget hieß das, dass Ermessenslenkende Weisungen verabschiedet worden sind.

Angesichts dieser Aussagen ist es kaum verwunderlich, dass die Umsetzung in den ersten Monaten aus Sicht der Befragten stellenweise als schlicht mangelhaft beschrieben worden ist. Was das heißt, ist im Einzelfall unterschiedlich. Von Seiten eines Vertreters einer Geschäftsführung wurde bemängelt, dass im ersten Halbjahr

2009 innerhalb der Dienststelle höchst unterschiedlich verfahren wurde, ein Zustand, der durch Einzelgespräche, Hospitationen und die strikte Vorlage jeglicher Förderentscheidung beim jeweiligen Teamleiter o.ä. beendet wurde. Führungskräfte berichteten zudem, dass in den ersten Monaten des Jahres 2009 der Abruf von Mitteln für die Anbahnung und Aufnahme einer Beschäftigung deutlich zurückgegangen ist, was auf die oben geschilderten Unsicherheiten zurückgeführt wurde. Vermittler und Fachkräfte stellten außerdem wie bereits beschrieben eher die mangelnde Klarheit heraus, die anfangs geherrscht habe.

3.3 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46)

Ähnliche Befunde haben sich im Hinblick auf die neue Maßnahmengestaltung nach § 46 gezeigt. Die Neuausrichtung bedeutete bei diesen Arbeitsmarktdienstleistungen, dass nun ausschließlich Vergabeverfahren anzuwenden sind, die in der Regel mehrere Wochen dauern. Eine Umstellung bedeutete dies vor allem für die Grundsicherungsstellen, die die Bezieher von ALG-II-Leistungen betreuen. Sie hatten bis dahin die Flexibilität, die die SWL boten, ausgereizt bzw. sie möglicherweise bisweilen sogar überzogen. Weil diese Möglichkeit mit der Instrumentenreform wegfiel, war klar, dass alle Maßnahmen über die regulären Einkaufsprozesse zu beziehen sind. Unklarheit herrschte anfangs vor allem, weil es keine Konzepte gab, wie man mit Fällen verfahren sollte, bei denen zur Arbeitsaufnahme unter Umständen nur noch eine kurze Maßnahme (z.B. der Gabelstaplerschein) fehlte, aber im Standardprogramm keine entsprechenden Kontingente mehr zur Verfügung standen. Die für die Einkaufsprozesse zuständigen Regionalen Einkaufszentren (REZ) mussten Anfang 2009 auf diese neuen Flexibilitätsansprüche erst einmal reagieren. Weil sie dafür Zeit brauchten, haben sich auch in diesem Bereich erhebliche Übergangsschwierigkeiten ergeben.

3.4 Übergreifende Bewertung

Eine systematische Beschäftigung mit den neuen Instrumenten ist an manchen Standorten kaum in Gang gekommen; an anderen Standorten wurden im Laufe der Zeit Aspekte, die sich aus der Instrumentenreform ergeben haben, in bestehende Schulungen integriert, z.B. Zeitmanagement, Gesprächsführung etc. Hinzu kamen Arbeitskreise und Infoportale, die zusammen mit den Ermessenslenkenden Weisungen die zentralen Umsetzungsparameter festlegten. So werde das Ermessen des einzelnen Vermittlers de facto immer weiter reduziert. Nur an wenigen Standorten wurde versucht, durch gezielte Qualifizierungen beim Personal selbst anzusetzen und Vermittler auf höhere Anforderungen im Rahmen der Ermessensausübung vorzubereiten. In der Gesamtsicht ergibt die Auswertung, dass die Implementation als zu kurzfristig und „überhastet“ empfunden wurde. Statt einer gezielten Auseinandersetzung mit den neuen Anforderungen, die sich aus der neuen Gesetzlage möglicherweise ergeben haben, reagierten die Grundsicherungsstellen und Arbeitsagenturen vor Ort durch den Erlass Ermessenslenkender Weisungen beim Vermittlungsbudget, die den Status Quo Ante weitestgehend wieder herstellten.

4 Ergebnisse der Neuausrichtung

4.1 Ergebnisse zum Umgang mit dem Vermittlungsbudget (§ 45)

Im Folgenden geht es im Wesentlichen um die Frage nach den generellen Umsetzungscharakteristika in Bezug auf das Vermittlungsbudget. Die Auswertung basiert auf den schriftlichen Weisungen zum § 45 – den Ermessenslenkenden Weisungen, die in allen Einheiten der Ausgangsstichprobe existieren. Die Datenbasis der Auswertung wurde um Weisungen aus Einheiten der Regionaldirektionen, die nicht in der Ausgangsstichprobe enthalten waren, ergänzt. So sind Weisungen aus allen RD-Bezirken in die Auswertung eingeflossen.

4.1.1 Ergebnisse zum Umgang mit Ermessenslenkenden Weisungen (§ 45 SGB III)

In den allgemeinen Vorbemerkungen der Ermessenslenkenden Weisungen (EW) wird im Bereich der Arbeitsagenturen – sowie überwiegend auch bei den ARGEn – auf die Geschäftsanweisung der Zentrale der BA ausdrücklich verwiesen. Hier wird das Vermittlungsbudget jeweils als flexible, bedarfsgerechte und unbürokratische Förderung beschrieben, die „passgenaue“ Hilfe für den Einzelfall bieten soll. Feststellbare Arbeitsmarkthemmnisse sind wirksam und wirtschaftlich zu beseitigen und die Integration in versicherungspflichtige Beschäftigung voranzutreiben.

Um die Mitarbeiter in ihrer Ermessensausübung zu unterstützen, finden sich in allen EW klar beschriebene Fallkonstellationen für die Förderung. Wie bereits oben beschrieben ist hier eine Orientierung an den alten Regelungen erkennbar: Es wurden Festlegungen zu Bewerbungskosten und Reisekosten, für Vorstellungsfahrten zur Anbahnung von Beschäftigung, Ausrüstungsbeihilfen, Reisekosten zur Arbeitsaufnahme, Fahrtkosten-, Trennungskosten- und Umzugskostenbeihilfen für die Aufnahme einer – auch auswärtigen – Beschäftigung getroffen. Insbesondere bei den EW zu den Leistungen zur Aufnahme von Beschäftigung wurde das alte Recht fast komplett ‚reproduziert‘: Leistungsarten und die in der alten Fassung des SGB III genannten Maximalbeträge wurden übernommen, manchmal mit leichten Abweichungen in der Höhe. Alle Auflagen zu den Reisekostenerstattungen richteten sich nach dem Bundesreisekostengesetz. Für die Erstattung der Bewerbungskosten wurden standardmäßig zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands pauschalierte Beträge zwischen drei und fünf Euro pro Bewerbung eingeführt. Maximalbeträge pro Kunde und Jahr wurden von fast allen Einheiten benannt, sie lagen z.B. zwischen 200 und 300 Euro für die jährlichen Bewerbungskosten. Einzelne Einheiten verzichteten auf die Beschreibung der Höchstgrenzen für einzelne Förderarten und wiesen darauf hin, dass die Leistungsgewährung im Rahmen der Ausschöpfung des Kunden-Budgets erfolgen sollte.

Neben den ‚alten‘ Förderleistungen tauchten in den EW auch Regelungen zu neueren Formen der Unterstützung auf, die bislang als Einzelfallentscheidung über die freie Förderung entschieden wurden. Neu war z.B. die Möglichkeit der Übernahme der Kosten des Führerscheinerwerbs oder der Anschaffung von Fahrzeugen im Zu-

sammenhang mit der Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung bis zu festgelegten Höchstgrenzen. Fast alle Einheiten beschränkten die Förderung auf Teilfinanzierungen. Die Kunden sollten einen Eigenanteil beisteuern, da sich für sie auch ein privater Nutzen ergab. Als weitere neue Förderleistung wurden Kosten zur ‚Unterstützung der Persönlichkeit‘ beschrieben, hier haben die ARGEN fast durchgängig Höchstpauschalen pro Förderentscheidung festgeschrieben. In den untersuchten Agenturen und zugelassenen kommunalen Trägern finden sich diese detaillierten Festlegungen nicht. Andererseits ist feststellbar, dass Agenturen und ARGEN generell in ihren schriftlichen Weisungen ähnlich detaillierte und auch inhaltlich vergleichbare Regelungen trafen. Die Regelungen der beiden untersuchten Optionskommunen sind dagegen weniger detailliert.

Die in den EW festgelegten Förderhöchstgrenzen differenzierten in einer Arbeitsagentur nach den Zielen der Anbahnung oder Aufnahme einer Beschäftigung. Hier wurden unterschiedliche Höchstbeträge pro Kunde fest gesetzt, bis zu denen die Vermittler verschiedene Leistungsarten miteinander kombinieren konnten. Bei der Gestaltung der finanziellen Freiräume der Vermittler fanden sich über die untersuchten Einheiten hinweg die größten Variationen. Die Grenzen, die die Einschaltung des Teamleiters bedingen, streuen von 200 bis 2.000 Euro pro Förderentscheidung, die Budgets für den einzelnen Kunden pro Jahr gehen von 300 bis 1.500 Euro. Durch die Begrenzung der Ausgaben aus dem Vermittlungsbudget pro Förderentscheidung bzw. pro Kunde und der Weisung, bei übersteigenden Kosten den Vorgesetzten einzuschalten, übernehmen die Teamleiter in allen Einheiten de facto mehr Verantwortung – allerdings in sehr unterschiedlichen Ausprägungen. Die Profilage des Kunden, also die Frage ‚marktnahes oder marktfernes Profil‘, begrenzte rechtskreisübergreifend in drei anderen Einheiten pauschal die Art und die Höhe der Förderung. In allen Einheiten wurden Ermessensausübung und Leistungsgewährung nicht nur über Ziele oder Förderbedarfe sondern auch hierarchisch gesteuert. Zum einen wurden Vermittlungsfachkräften, Teamleitern und Bereichsleitern steigende Obergrenzen zugewiesen, so dass bei erforderlichen Überschreitungen der nächsthöhere Vorgesetzte hinzuzuziehen war. Zum anderen war in einer Einheit in den EW von „abschließenden Fallgestaltungen“ die Rede, so dass in jedem nicht aufgeführten Fall explizit der Teamleiter einzuschalten war.

Abschließend ist interessant, dass in allen Vorbemerkungen zu den EW, darauf hingewiesen wurde, dass das Gesetz die bedarfsgerechte, individuelle, auf das Ziel der Integration gerichtete Einzelfalllösung fordert und die jeweiligen EW nur als Orientierungsrahmen dienen sollen, von denen im begründeten Einzelfall nach Rücksprache mit dem Vorgesetzten auch abgewichen werden kann. Das heißt, der Rahmen, den die EW bieten, kann bei entsprechender Begründung immer auch erweitert werden. Das hier beschriebene Projekt ist der Frage nachgegangen, inwieweit die teilweise sehr detaillierten Regelungen und Fallbeispiele jedoch in der Praxis, also in den Köpfen der Vermittler, wie Quasi-Regeln wirken und die Spielräume der Vermittler einengen.

Diesbezüglich zeigten sich die sieben untersuchten Einheiten, die Leistungsempfänger nach dem SGB II betreuen, flexibler. Auffällig war auch ein Unterschied bei den Impulsgebern: In den ARGEn forcierte die Führung die EW, in den Agenturen ging der Impuls von den Mitarbeiter/innen aus, bei zeitgleichem Wunsch nach mehr Flexibilität.

4.1.2 Die Wirkung der Ermessenslenkenden Weisungen

Einig waren sich nahezu alle Interviewpartner in den besuchten Einheiten darüber, dass mit der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente die Anforderungen an die Vermittlungsfachkräfte gestiegen sind. Die geführten Interviews lassen durchaus den Schluss zu, dass es vereinzelt in den ersten Wochen und Monaten nach Inkrafttreten der Instrumentenreform Ansätze in Richtung eines kreativen Umgangs mit dem neuen Förderinstrumentarium gab. Letztlich haben jedoch die EW, die als Hilfestellung bei der Ermessensausübung konzipiert sind, diese Tendenzen zum Teil revidiert. Die starke Anlehnung an die alte Rechtslage, die wie beschrieben auch als Reaktion auf die Verunsicherung der Vermittler zu verstehen ist, hat letztlich auch nach Einschätzung der Befragten dazu beigetragen, dass sich die Mitarbeiter nach Einführung der EW in diesen vertrauten Grenzen bewegten.

Im Hinblick auf die besuchten Arbeitsagenturen ist der Befund interessant, dass die Wahrnehmung der Reform durch Teamleiter und Geschäftsführer positiver ist als auf der Ebene der Vermittler und Fallmanager. Das Zusammenspiel zwischen dem 4-Phasen-Modell der Vermittlung und der Ermessensausübung im Förderrecht wurde explizit mehrfach genannt.⁸ In den Grundsicherungsstellen wurde die Intention, auf Vermittlerebene mehr Handlungsspielräume zu gewähren, hierarchieübergreifend begrüßt. Aber auch hier wird berichtet, dass diese Handlungsspielräume eher zögerlich genutzt werden. Immer wieder wird die Rolle der EW betont. Ohne sie könnten die neuen Instrumente nicht greifen. Der Erfahrungswert des reduzierten Mittelabflusses der ersten Monate hat diese Einschätzung anscheinend bestätigt. Die größeren Ermessensspielräume führten aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte zunächst einmal zu einem erhöhten Dokumentationsaufwand sowie zu einer anspruchsvolleren und intensiveren Gestaltung der Beratungsgespräche bei Einzelförderungen (z.B. PKW-Förderung). In der Wahrnehmung der Befragten hat auch die Anzahl der Widersprüche und Klageverfahren im Zusammenhang mit dem Vermittlungsbudget zugenommen. Umso höher ist das ‚Sicherheitsbedürfnis‘, das wiederum ausschlaggebend für den Bedarf an Ermessenslenkenden Weisungen ist.

Die Möglichkeit der Förderung über ‚sonstige Kosten‘ und Leistungen zur ‚Unterstützung der Persönlichkeit‘ in den EW bieten Handlungsspielräume, die von den Ver-

⁸ Beim 4-Phasen-Modell handelt es sich um eine im Jahr 2010 neu aufgelegte Unterstützung der Kundendifferenzierung, die Kunden auf Basis einer Einschätzung bestimmten Kategorien zuweist. Im Kern werden dabei konkrete Strategien angeboten und Schnittstellen zu anderen Einheiten festgelegt. Zumindest auf konzeptioneller Ebene wird damit stärker als früher der individuelle Unterstützungsbedarf des Kunden betont.

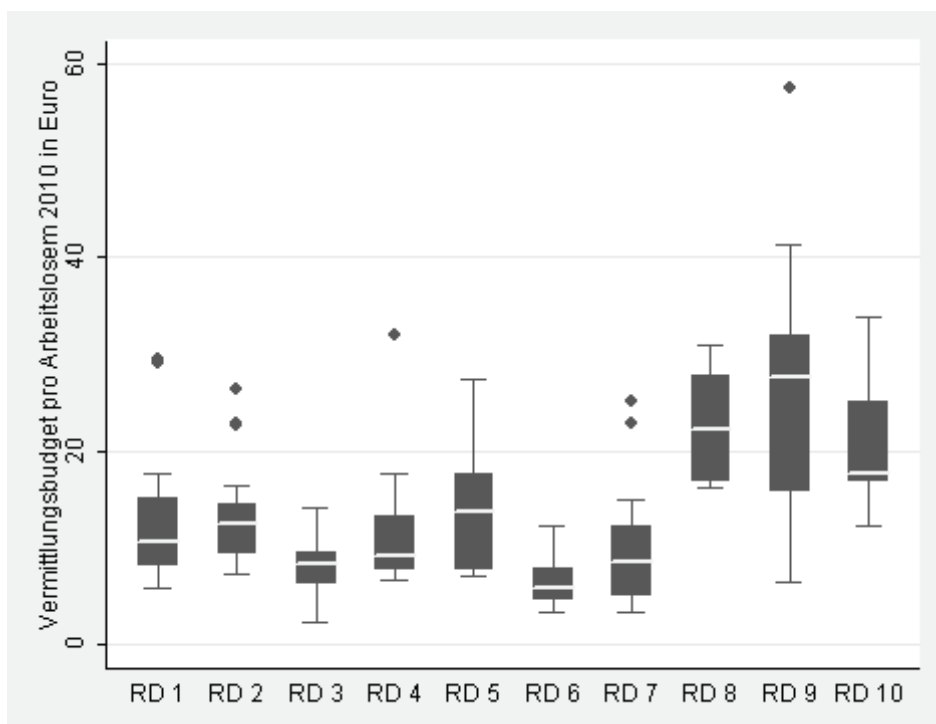
mittlungsfachkräften positiv beurteilt und auch genutzt werden. Diese fungieren in der Praxis zum Teil als Ersatz für die alten SWL. Von den Vermittlern wurde zudem die Förderung zur Unterstützung der Persönlichkeit als positiv beurteilt, insbesondere im Hinblick auf den Personenkreis des SGB II. In den zugelassenen kommunalen Trägern wurde die Instrumentenreform im Vergleich zu den ARGEN als weniger problematisch empfunden. Hier wurde z.T. unter Verweis auf die alten SWL argumentiert, dass die hohen Anforderungen an die Ermessensausübung nichts Neues seien.

4.1.3 Das Vermittlungsbudget: Gesamteinschätzung

Die Intensität der Nutzung des Vermittlungsbudgets variiert von Dienststelle zu Dienststelle. Insgesamt ist der Anteil der Förderungen aus dem Vermittlungsbudget am Eingliederungstitel aber jeweils gering. Hier liegen die Werte zwischen knapp über einem Prozent und rund 13 Prozent, in der Regel jedoch zwischen einem und vier Prozent. Das heißt: Mit Blick auf den Anteil am Eingliederungstitel relativiert sich die Bedeutung des Vermittlungsbudgets in der Praxis. Auch wenn man die tatsächlichen Ausgaben aus dem Vermittlungsbudget für jeden Arbeitslosen betrachtet, bestehen deutliche Unterschiede innerhalb der Agenturen und Regionaldirektionen.

Abbildung 1 verdeutlicht diesen Befund anhand von Boxplots.

Abbildung 1: Ausgaben aus dem Vermittlungsbudget 2010 je Agentur und Regionaldirektion (Basis: Arbeitslose im Rechtskreis SGB III, Jahresdurchschnitt 2010)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Statistikdaten (Data Warehouse) ohne Daten zugelassener kommunaler Träger

Die Agenturen gaben im Rechtskreis SGB III im Jahr 2010 für jeden Arbeitslosen durchschnittlich etwa 13 Euro aus, wobei die Werte von rund zwei bis knapp 60 Euro streuen. Wie die Boxplots verdeutlichen, geben die Agenturen der Regionaldirektion 6 mit sechs Euro/ Arbeitslosen durchschnittlich am wenigsten aus, die Agenturen in Regionaldirektion 9 mit etwa 27 Euro am meisten. Außerdem ist die Streuung innerhalb der Regionaldirektionen ebenfalls sehr unterschiedlich. In diesem Zusammenhang bietet es sich auch an, die Korrelate der Höhe des Vermittlungsbudgets quantitativ zu analysieren. **Tabelle 2** enthält als abhängige Variable die logarithmierten tatsächlichen Ausgaben aus dem Vermittlungsbudget der jeweiligen Arbeitsagenturen im Verhältnis zu allen zivilen Erwerbspersonen im Jahresdurchschnitt 2010. Diese Variable erscheint deshalb als geeignet, weil die Zahl der Erwerbspersonen zumindest für ein Jahr als weitgehend konstant und unabhängig von den erklärenden Variablen betrachtet werden kann. Zudem waren 2010 schon erste Erfahrungen mit dem Vermittlungsbudget gesammelt worden. Als unabhängige Variablen wurden Dummies für die einzelnen Regionaldirektionen, für die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote 2010 sowie für den Anteil Ungelernter an allen Arbeitslosen integriert. Zudem wurden die Quote offener Stellen bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen und die logarithmierten Ausgaben für den EGT pro Arbeitslosen berücksichtigt. Das Verhältnis von tatsächlichen und geplanten Ausgaben im Eingliederungstitel (EGT) geht als Quote ebenfalls mit ein. Darüber hinaus wird eine Dummyvariable verwendet, die angibt, ob die Agentur eher städtisch oder ländlich geprägt ist. Es sei darauf verwiesen, dass diese Zusammenhänge lediglich eine multivariate Deskription darstellen und nicht automatisch auf Kausalzusammenhänge geschlossen werden kann.

In der OLS-Regression bestätigt sich das deskriptive Ergebnis, dass die Ausgaben in verschiedenen Regionaldirektionen variieren. Je nach Referenzkategorie sind zahlreiche Dummies untereinander signifikant verschieden. Dies kann vorsichtig als Steuerungseffekt durch die Regionaldirektionen interpretiert werden. Dies widerspricht allerdings den Erkenntnissen aus den qualitativen Interviews, in denen gerade im Hinblick auf das Vermittlungsbudget kaum Hinweise auf intensive Steuerung durch die Regionaldirektionen geliefert werden. Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass indirekte Formen der Steuerung – etwa in Form von informellen Gesprächen – oder ein genereller Umgang mit Ressourcen auf der Ebene der Regionaldirektionen eine Rolle spielen. Zudem ist die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote des Jahres 2010 hochsignifikant, d.h. Agenturen mit höherer Arbeitslosigkeit geben mehr Mittel aus dem Vermittlungsbudget aus. Auch die Quote tatsächlicher Ausgaben an den geplanten EGT-Ausgaben korreliert signifikant positiv mit den Ausgaben aus dem Vermittlungsbudget. Durch die eingesetzten Variablen werden inhaltlich 71 Prozent der abhängigen Variable aufgeklärt. Das spricht dafür, dass wesentliche Korrelate der Ausgaben nach § 45 im Modell erfasst sind.

Die Interviews haben zudem gezeigt, dass die generellen Einschätzungen variieren: Zum Teil wurde die Einführung des Vermittlungsbudgets durchaus als Schritt in Richtung mehr Flexibilität und auch als Möglichkeit, besser auf die Bedarfe der

Kunden einzugehen, gedeutet. Besonders die Leistungen zur Persönlichkeitsunterstützung (z.B. Friseurbesuche etc.) werden positiv bewertet. In den Gesprächen vor Ort wurde auch über Förderungen berichtet, die durchaus individuelle Bedarfe widerspiegeln. Beispiele sind die Unterstützung beim Mieten oder der Reparatur eines PKWs. Dies illustriert, dass es kreative Ansätze gibt. Allerdings sind dies ausdrücklich Ausnahmefälle. Es wurde an anderer Stelle auch die Aussage getroffen, dass eher die Kunden mit dem Wunsch nach Kostenerstattung an die Vermittler herantreten und so eine Förderung selbst initiieren. Auch dies widerspricht nicht unbedingt der Intention des Gesetzes, solange eine Gestaltung der Förderung auf Basis des Kundenprofils stattfindet.

Im Hinblick auf die Frage, ob die Reform zu einem Bürokratieabbau geführt hat, sind die Einschätzungen ambivalent. Vermittler berichteten, dass der Dokumentations- und Begründungsaufwand durch die Einführung des Vermittlungsbudgets gestiegen sei. So ist die grundsätzliche Entscheidung der Vermittlungsfachkraft über die Gewährung von Leistungen in einem separaten Beratungsvermerk im BA-internen Informationssystem VerBIS festzuhalten. Zusätzlich sind die Leistungen in die Eingliederungsvereinbarungen (EV), in der Vermittler und Kunden ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten festhalten, aufzunehmen. In einigen der besuchten Einheiten übernimmt die Vermittlungsfachkraft auch den Eintrag der gewährten Leistungen in das Fachverfahren zur Erfassung von Maßnahmen und Förderungen coSachNT. In anderen Untersuchungseinheiten erledigt dies die Eingangszone, die in diesen Fällen auch die komplette Antragsbearbeitung zu den Förderleistungen (z.B. die Erstellung eines Bescheids etc.) übernimmt. Eine solche Aufgabenverteilung wird als Entlastung der Vermittlungsarbeit wahrgenommen, was weiter unten noch thematisiert wird. Dennoch: Der bürokratische Aufwand wird von Seiten der Vermittler als hoch angesehen.

Tabelle 2: OLS-Regression. Abhängige Variable: Tatsächliche Ausgaben aus dem Vermittlungsbudget im Verhältnis zu allen zivilen Erwerbspersonen (Jahresdurchschnitt 2010, logarithmiert)

	Koeffizient	Std.-Fehler	t-Wert	P> t		
Regionaldirektion 1	-0,51	0,18	-2,79	0,006***		
Regionaldirektion 2	-0,26	0,19	-1,37	0,172		
Regionaldirektion 3	-0,77	0,19	-4,00	0,000***		
Regionaldirektion 4	-0,45	0,23	-1,93	0,055*		
Regionaldirektion 5	-0,31	0,24	-1,28	0,202		
Regionaldirektion 6	-1,05	0,21	-4,92	0,000***		
Regionaldirektion 7	-0,59	0,23	2,62	0,010**		
Regionaldirektion 8 (Referenzkategorie)	---	---	---	---		
Regionaldirektion 9	-0,04	0,18	-0,21	0,833		
Regionaldirektion 10	-0,13	0,14	-0,91	0,363		
Arbeitslosenquote 2010	57,89	10,93	5,30	0,000***		
Dummy Stadt	0,04	0,08	0,43	0,667		
Dummy Land (Referenzkategorie)	---	---	---	---		
Quote genutzter EGT 2010	0,02	0,01	3,53	0,001***		
Quote offene Stellen 2010	8,52	6,66	1,28	0,203		
Ausgaben EGT 2010 (logarithmiert)	0,01	0,12	0,09	0,931		
Arbeitslosenquote Ungelernter 2010	-0,00	0,00	-1,21	0,227		
Konstante	-1,57	1,19	-1,32	0,190		
Anzahl Beobachtungen	170					
R²	0,7110					
Weitere paarweise signifikante Unterschiede zwischen Regionaldirektionen:						
1 vs. 2	2 vs. 6	3 vs. 4	4 vs. 6	5 vs. 6	6 vs. 7	7 vs. 9
1 vs. 3	2 vs. 7	3 vs. 5			6 vs. 9	7 vs. 10
1 vs. 6		3 vs. 6			6 vs. 10	
1 vs. 9		3 vs. 9				
1 vs. 10		3 vs. 10				

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Statistikdaten (Data Warehouse)

Legende:

*/**/** = Signifikanz auf dem Zehn-/Fünf-/Ein-Prozent-Niveau

Heteroskedastierobuste Standardfehler

Für die Kunden in beiden Rechtskreisen scheint sich jedoch wenig verändert zu haben. Ihnen werden die Möglichkeiten des Vermittlungsbudgets nur selten kommuniziert. Sie müssen weiter Nachweise erbringen und entsprechende Anträge ausfüllen. Darüber hinaus gilt die so genannte Prüfung der Eigenleistungsfähigkeit als schwieriges Thema – vor allem im SGB III. Bevor Förderungen nach § 45 bewilligt werden, ist erst einmal zu prüfen, ob der Kunde nicht selbst über entsprechende Mittel verfügt. Bei den Empfängern der Grundsicherung (SGB II) erfolgt diese Prüfung bereits automatisch bei der Anspruchsberechnung. Im SGB III muss dies noch extra geschehen. Auch hier wird unterschiedlich verfahren, in der Regel versucht man jedoch in den Arbeitsagenturen, den Aufwand bei der Überprüfung der Vermögensverhältnisse in einem vertretbaren Rahmen zu halten, bei kleineren Leistungen (z.B. der Erstattung von Bewerbungskosten) verzichtet man teilweise ganz auf eine solche Prüfung.

Eine Vereinfachung im Ablauf wird darin gesehen, dass man an einigen Standorten dazu übergegangen ist, die vorgeschalteten Eingangszonen, die Vermittler von standardisierbaren administrativen Anliegen entlasten, stärker einzubinden. Sie erhalten einen Vermerk, welche Leistungen (Bewerbungs-, Fahrtkosten etc.) dem Kunden zu gewähren sind. Das vereinfacht die Arbeit für die Vermittler und die Wege für die Kunden, die nun nicht mehr jedes Mal bei ihrem Vermittler vorstellig werden müssen. Ob diese organisatorische Neuerung auf die Einführung des Vermittlungsbudgets zurückgeht, muss an dieser Stelle offen bleiben. Zum Teil wurde angegeben, dass diese Veränderung ohnehin geplant gewesen sei.

4.2 Ergebnisse zum Umgang mit den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 46)

Ziel des neuen Paragraphen war es, durch die Bündelung etablierter Maßnahmen mehr Transparenz herzustellen. Zugleich sollten neue Maßnahmekombinationen und -möglichkeiten geschaffen werden, z.B. durch Unterstützung durch Dritte bei der Arbeitssuche, Bewerbungstrainings, oder Maßnahmen bei Arbeitgebern (früher: betriebliche Trainingsmaßnahmen). Die entsprechenden Maßnahmen werden unter Anwendung des Vergaberechts an so genannte ‚Maßnahmeträger‘ vergeben. Das war auch schon vor der Neuausrichtung so. Dazu hatte die BA Anfang 2004 bereits eine zentrale Einkaufsorganisation gebildet, die seit 2005 alle Beschaffungen vornimmt.⁹ Regionale Einkaufszentren (REZ) kaufen für ihre Gebiete die Maßnahmen ein. Dadurch sollte zum einen Personal freigestellt werden, mit dem der Vermittlungsbereich aufgestockt werden konnte, zum anderen waren mit der Regionalisierung auch finanzielle Einsparerwartungen verbunden, weil die neue Organisation besser in der Lage wäre, die Leistungen zu standardisieren und eine bessere Vergleichbarkeit der beschafften Produkte und Dienstleistungen herzustellen. Ein weiteres Ziel war die Erhöhung der Transparenz bei Einkäufen.

4.2.1 Die Rolle der Regionalen Einkaufszentren

Die Einkaufsorganisation ist organisatorisch eingebunden in das Service-Haus der BA in Nürnberg. Bundesweit sind fünf REZ etabliert. Sie übernehmen für die Agenturen sowie für ARGEN den gesamten Prozess der Vergabe, d.h. sie haben folgende Aufgaben:

1. Einkaufsvorbereitung: Entwicklung von Einkaufsstrategien, Unterstützung der Arbeitsagenturen und ARGEN bei der Erstellung von Vergabeunterlagen, Ansprechpartner für Bieter etc.
2. Vergabe: Erstellung der Unterlagen, Verfahrensdurchführung etc.

⁹ § 97 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sieht vor, dass öffentliche Auftraggeber wie die BA z.B. Dienstleistungen (wie u.a. Arbeitsmarktleistungen) im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren zu beschaffen haben.

3. Vertragsabwicklung: Unterlagenerstellung, Management der Vertragseinhaltung etc.

Die REZ haben zudem eine weitere Funktion als Kompetenzzentren für bestimmte Arbeitsmarktdienstleistungen, die die BA einkauft. In dieser Funktion übernehmen sie die in der Zentrale entwickelten strategischen Vorgaben und organisieren den Einkauf von Maßnahmen und Programmen. Für die zugelassenen kommunalen Träger besteht keine vergleichbare Einkaufsorganisation. Die Optionskommunen wählen unterschiedliche Verfahren, um die Anforderungen an die Vergabeprozesse zu erfüllen. In einem befragten kommunalen Grundsicherungsträger wurde ein „Team Planung und Controlling“ eingerichtet, das die einzelnen an das Team gemeldeten Bedarfe bündelt und entsprechende Leistungsbeschreibungen an die so genannte „Submissionsstelle“ des Landkreises weitergibt. Letztere übernimmt dann im kleineren Maßstab die Funktion des REZ und vergibt nach fachlicher Bewertung durch das „Team Planung und Controlling“ den Zuschlag. Analog dazu gibt es in der zweiten besuchten Optionskommune eine hausinterne „Vergabestelle“, an die die jeweiligen Bedarfe gemeldet werden. Der administrative Aufwand dafür wird als außerordentlich hoch eingeschätzt.

Die Arbeitsagenturen und ARGEn sind von diesem Verwaltungsaufwand befreit; das alles übernimmt das REZ für sie. Das heißt jedoch auch: Alle Prozesse, bei denen Dritte in die Maßnahmegestaltung und -durchführung eingebunden sind, laufen über die REZ. Die REZ erhalten von den jeweiligen Arbeitsagenturen und Grundsicherungsträgern, sofern letztere die Dienstleistung des REZ in Anspruch nehmen, die Aufstellungen der benötigten Maßnahmen für das Folgejahr. Vorgesehen ist, dass die Vermittlungsfachkräfte bei der Planung über ihre Teamleiter einbezogen werden: Die Vermittler schätzen im Herbst eines jeden Jahres ein, was sie im Folgejahr an Maßnahmen benötigen. Nach Überprüfung dieser „Wunschlisten“ durch die Führungsebene gehen diese Bedarfslisten an das zuständige REZ, das dann die Einkaufsprozesse auf den Weg bringt. Von den Vermittlern wird in diesem Zusammenhang moniert, dass man im Herbst des Vorjahres nicht genau einschätzen kann, was man tatsächlich an Maßnahmen für das Folgejahr benötigen wird. Zudem kann auf ganz kurzfristige Entwicklungen am Arbeitsmarkt aufgrund der langwierigen Ausschreibungs- und Vergabep Praxis nicht sofort reagiert werden.

Überhaupt wird die Dauer der Ausschreibungs- und Vergabeverfahren kritisch gesehen: In der Regel sind es mindestens sechs Wochen bis drei Monate. Zwar wurde berichtet, dass sich die Regionalen Einkaufszentren mit der Zeit jeweils auf die Flexibilitätsbedarfe der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen eingestellt haben. Vor allem haben sie individuelle Anpassungen von Standardmaßnahmen ermöglicht und hierzu auch das Beratungsangebot verstärkt.

Allerdings wird trotz dieser Veränderungen das Verfahren bei der Beschaffung von kurzzeitigen Einzelmaßnahmen kritisiert. Noch immer sei es häufig so, dass Kunden, die für eine Belegung einer Maßnahme vorgesehen waren, zum Zeitpunkt ihrer

Realisierung bereits andere Maßnahmen belegen oder aus anderen Gründen gar nicht mehr für eine Teilnahme in Frage kommen. Im Einzelfall wurde diese Diagnose zum Anlass genommen, bei kurzen Einzelmaßnahmen drei Angebote am Markt für die geplanten Maßnahmen einzuholen und dann in eigener Regie den Zuschlag zu erteilen. Stellenweise wurde auch der Wegfall persönlicher Gespräche und Austausche zu konkreten Vergabeprozessen kritisiert. Früher sei der Austausch mit den Einkaufsexperten intensiver gewesen, so einige Interviewpartner.

Hinsichtlich der Vergabe selbst, haben die Interviewpartner ebenfalls einige Aspekte genannt, die sie für problematisch halten. Bei Vermittlern und Fachkräften ist z.T. der Eindruck entstanden, dass Maßnahmeträger zuweilen mehr auf eine gute Zusammenstellung der Bewerbungsunterlagen achten als auf die gute Durchführung von Maßnahmen. Ein Manko sei, dass Vorerfahrungen mit Maßnahmeträgern im Zuge der Vergabeverfahren keinesfalls in die Bewertung neuer Angebote im Vergabeverfahren mit einfließen dürften. So kämen auch immer wieder Maßnahmeträger zum Zuge, bei denen in der Vergangenheit Qualitätsprobleme festgestellt wurden. Besonders häufig wurde moniert, dass beim Einkauf der Maßnahmen durch das Regionale Einkaufszentrum der Eindruck entstehe, dass die Qualität der Konzepte eine geringere Bedeutung habe als der jeweilige Preis. In der Praxis komme es zur Vergabe an wenig geeignete Maßnahmeträger, die ihre Preise sehr hart kalkulieren (oft zu Lasten von Ausstattung und Gehältern). Das bringe den Markt durcheinander und führe dazu, dass man mit neuen Trägern zusammenarbeiten müsse. In der Wahrnehmung der Vermittler und Fachkräfte ist dies nur selten positiv, auch weil so z.T. eingespielte Muster erfolgreicher Zusammenarbeit durchbrochen werden.

Mit anderen Worten: Die Preise für den Einkauf von Maßnahmen sind in den letzten Jahren kontinuierlich gesenkt worden. Das wird von den meisten Interviewten so auch bestätigt. Dadurch sei jedoch nach Ansicht von Befragten Qualität verloren gegangen, weil die Träger gezwungen worden seien, den Preis niedrig zu halten und Einsparungen bei ihrem Personal zu erzielen. Generell ist festzustellen, dass sich die genannten Kritikpunkte in erster Linie auf die Rahmenbedingungen beziehen, denen die Regionalen Einkaufszentren selbst unterworfen sind. Die Zusammenarbeit hingegen wird eher positiv gesehen. Das REZ fungiert dabei als Ansprechpartner in allen Fragen zu Vergaben und Einkäufen. Interessant ist, dass die Zusammenarbeit dabei als verbessert eingeschätzt wird. Als Vorteil der Einkaufsorganisation wurde zudem genannt, dass das Regionale Einkaufszentrum als übergeordnete Instanz die Entscheidung darüber fällt, wer den Zuschlag für die Maßnahme als Maßnahmeträger erhält. Dies hilft in der Zusammenarbeit mit den Maßnahmeträgern vor Ort, weil man in Konfliktfällen stets auf den Einkauf als Entscheidungsträger verweisen kann. Ansonsten bieten die Regionalen Einkaufszentren mittlerweile einen weiteren Service an, der ebenfalls positiv bewertet wird: Es gibt einen Katalog von Maßnahmen (sog. Standardprodukte), aus dem sich die Arbeitsagenturen und ARGEen bedienen können. Abwandlungen sind dabei jedoch möglich; in dieser Hinsicht bescheinigen die interviewten Personen den Regionalen Einkaufszentren durchaus ein hohes Maß an Flexibilität.

Hinsichtlich des Regionalen Einkaufszentrums ist festzuhalten, dass die Zusammenarbeit selbst positiv gewertet wird. Kritik wird eher an den generellen Ausschreibungsmodalitäten der BA geübt, die dem REZ vorgegeben sind. Dennoch wird die Tatsache, dass die Arbeitsagenturen und ARGEn andererseits von aufwendigen Ausschreibungsorganisationen entlastet werden, generell positiv bewertet. Die zugelassenen kommunalen Träger müssen in dieser Hinsicht sehr viel stärker eigenständig ausschreiben. Ein Gesprächspartner in einer Optionskommune erkennt darin jedoch eine Reihe von Vorteilen: So habe man die Qualität selbst in der Hand und der Druck, eingekaufte Maßnahmen in jedem Fall zu besetzen, sei geringer. Hier differieren jedoch die Einschätzungen: Zum Teil wird die Vorgabe, dass alle Maßnahmen auszuschreiben sind, als „Konstruktionsfehler“ bezeichnet, der zu überzogener Kontrolle führe.

4.2.2 Neue Maßnahmekombinationen durch die Reform?

Die Einkaufsorganisation ist bereits seit 2005 etabliert. Die Frage ist, wie diese Organisation nun auf die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente reagierte. Vordergründig wird die Bündelung der Maßnahmen in § 46 SGB III tendenziell positiv gewertet. Auf die direkte Frage nach den daraus resultierenden Veränderungen wird eher verhalten reagiert. Im Bezug auf die wahrgenommenen Veränderungen wird die Instrumentenreform eher als „Umbenennung“ empfunden. Beispielhaft ist das folgende Statement eines Arbeitsvermittlers: „[O]b ich jetzt vorher betriebliche TM [Trainingsmaßnahmen] gemacht habe oder die jetzt MAG [Maßnahmen beim Arbeitgeber] nenne, null Unterschied.“ Diese Einschätzung ist in beiden Rechtskreisen dominierend. Sie bezog sich zum einen auf die Frage, inwieweit sich die Maßnahmen selbst jeweils verändert hätten und zum anderen auch auf die Veränderungen in der Arbeit mit dem Kunden. Nur vereinzelt wurde berichtet, dass für spezifische Zielgruppen neue Maßnahmen konzipiert worden sind (in einer Grundschulungsstelle sind z.B. gezielt Maßnahmen für Alleinerziehende entwickelt worden, die laut eigener Angabe auch Kinderbetreuung einschloss).

Hier zeigt sich bereits, dass der allgemeine Befund, dass sich bei den Maßnahmen nur sehr wenig geändert habe, mit Blick auf getroffene Aussagen zu Details der Reform zu differenzieren ist. Die Handhabe wurde stellenweise durchaus als flexibler eingeschätzt. Insofern hat die Bündelung in dieser Hinsicht zu mehr rechtlicher Klarheit in Bezug auf den Einsatz von Maßnahmen geführt. Die Neufassung ermöglicht stärker als vorher einen modularen Aufbau von Maßnahmen, in der alten Fassung waren die Möglichkeiten, derartige Module so zu gestalten, dass sie aufeinander aufbauen, nur sehr bedingt möglich, weil die Vorschriften sehr eng waren. In einer ARGE wurde berichtet, dass das neue Recht sowohl zu einem bedarfsgerechten Maßnahmezuschnitt als auch zu einer höheren Mitarbeitermotivation geführt habe. In diesem Zusammenhang habe die Zunahme an Gestaltungsmöglichkeiten dazu geführt, dass auch die Qualität der Träger bei der Erbringung der Leistungen stärker beachtet und dokumentiert werde. Dazu erklärte ein ARGE-Mitarbeiter: „Früher waren die Maßnahmen gleichgestrickt und so wurden sie gekauft.“ Heute

dagegen seien sie stärker als zuvor Gegenstand umfangreicher Betrachtungen. Das hat stellenweise auch dazu geführt, dass man sich auf bestimmte, aus Sicht der jeweiligen Agentur besonders erfolgversprechende Maßnahmen konzentriert hat, was als Neuerung im Vergleich zur Maßnahmestruktur vor der Instrumentenreform gewertet wird. Dass sich die Zusammenarbeit mit den Trägern vor Ort dadurch verändert hat, ist jedoch nicht erkennbar. Die interne Organisation ist in der Regel so, dass jeweils ein Vermittler für eine Maßnahme zuständig ist – und in diesem Zusammenhang auch den Kontakt zum Träger pflegt. Hier haben sich im Zuge der Instrumentenreform kaum Veränderungen ergeben. Die Einschätzung, dass sich die ‚Nachhaltung‘ und Erfolgsbewertung von Maßnahmen geändert habe, ist jedoch nicht flächendeckend zu beobachten. In der Regel liefern die Maßnahmeträger entsprechende Berichte ab. Diese sehen jedoch von Standort zu Standort und teilweise auch von Fall zu Fall unterschiedlich aus. Zum Teil verfassen auch die Teilnehmer selbst noch Berichte oder werden nach Abschluss der Maßnahme vom jeweiligen Betreuer befragt.

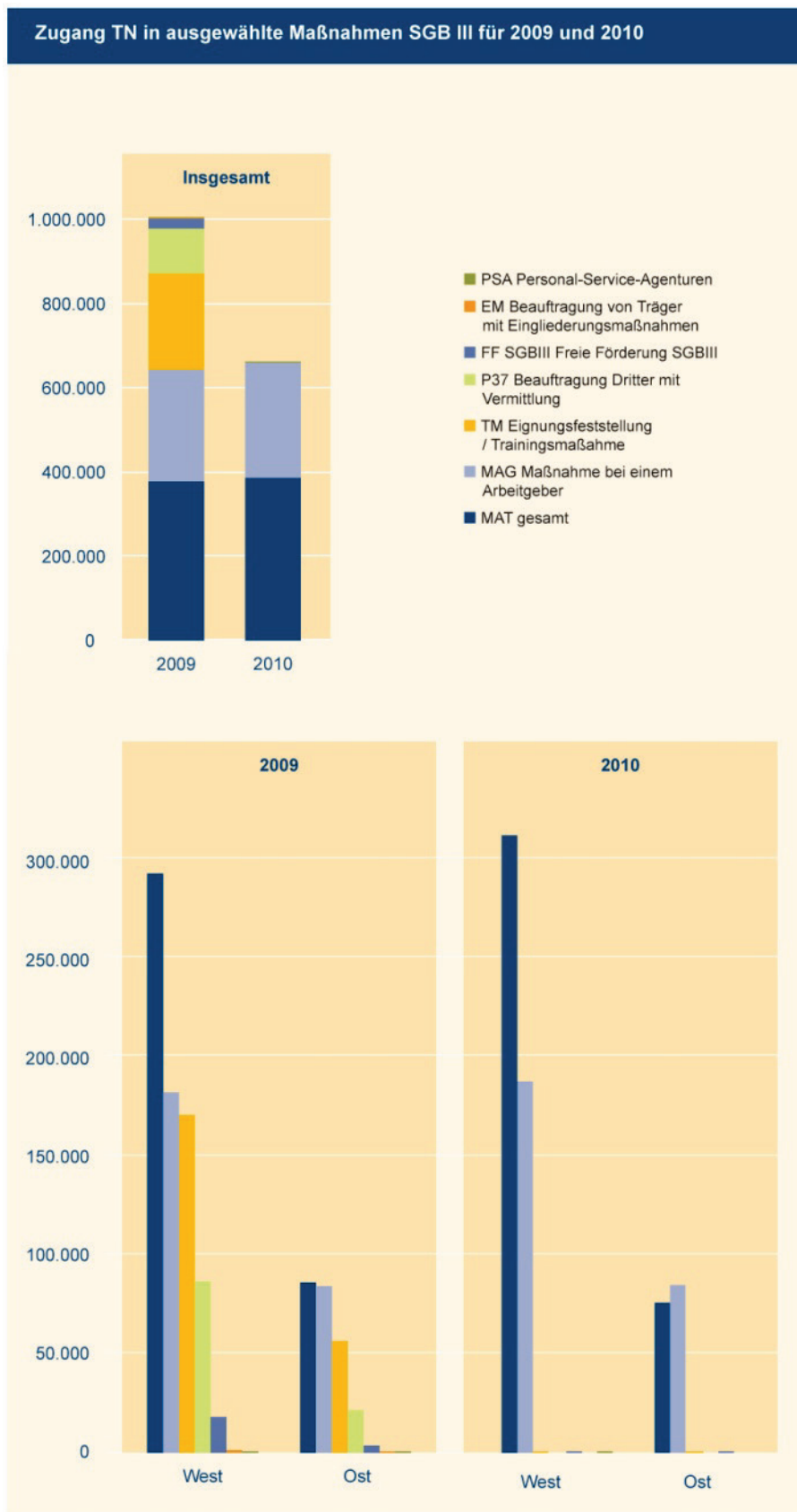
Teilweise haben sich in Bezug auf § 46 Unterschiede zwischen Grundsicherungsstellen, die das SGB II und Arbeitsagenturen, die das SGB III umsetzen, ergeben. In einer ARGE wurde beispielsweise berichtet, dass früher die SWL nach §16 Abs. 2 SGB II (alte Fassung) für eine Reihe von Maßnahmen genutzt wurden. Hier ist es nun möglich, diese Maßnahmen nach § 46 SGB III zu vergeben. Dies habe eine Reihe von Vorteilen: Das REZ hilft bei der Konzepterstellung und der Vergabe; die Rechtssicherheit steige, weil ein Rückgriff auf das „Regelinstrumentarium“ möglich ist.

Abbildung 2 verdeutlicht, dass in beiden Rechtskreisen die Zugänge in Maßnahmen bei Trägern und Maßnahmen bei Arbeitgebern dominieren. Alle anderen Maßnahmen spielen im Vergleich dazu so gut wie keine Rolle. Dieser Trend hat sich von 2009 zu 2010 noch verstärkt. Das heißt: Aus der Zusammenfassung und Bündelung in § 46 ist in der Praxis im Wesentlichen ein duales Maßnahmenpaket von MAT und MAG geworden, wobei hier anzumerken ist, dass sich gerade unter dem Label MAT ganz unterschiedliche Maßnahmen verbergen. Das Spektrum reicht hier von Weiterbildungskursen bis hin zu längeren Lernprogrammen (sog. Maßnahmen zur Kenntnisvermittlung). MAG sind Erprobungen in einem Betrieb. Es zeigt sich, dass die Maßnahmezugänge von 2009 nach 2010 deutlich zurückgegangen sind. Die Trainingsmaßnahmen, die in 2009 noch einen beträchtlichen Teil der Zugänge ausgemacht haben, sind in 2010 vollständig in den MAT und MAG aufgegangen. In Bezug auf die Entwicklung der Zugangszahlen wissen wir aus den Interviews, dass diese sehr stark von den jeweils zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln abhängen und mit den Zugangszahlen in alternative Maßnahmen (‚Ein-Euro-Jobs‘, Förderung beruflicher Weiterbildung, Vermittlungsgutscheine etc.) korrespondieren. Stellenweise wurde geäußert, dass die Abgrenzung zwischen einzelnen Maßnahmen sowie zwischen den Paragrafen 45 und 46 schwierig sei. Die Unterscheidung zwischen Vermittlungsbudget und Maßnahmen bei Trägern oder Arbeitgebern, die auch eine Integration unterstützen sollen, wurde in einem Statement als inkonse-

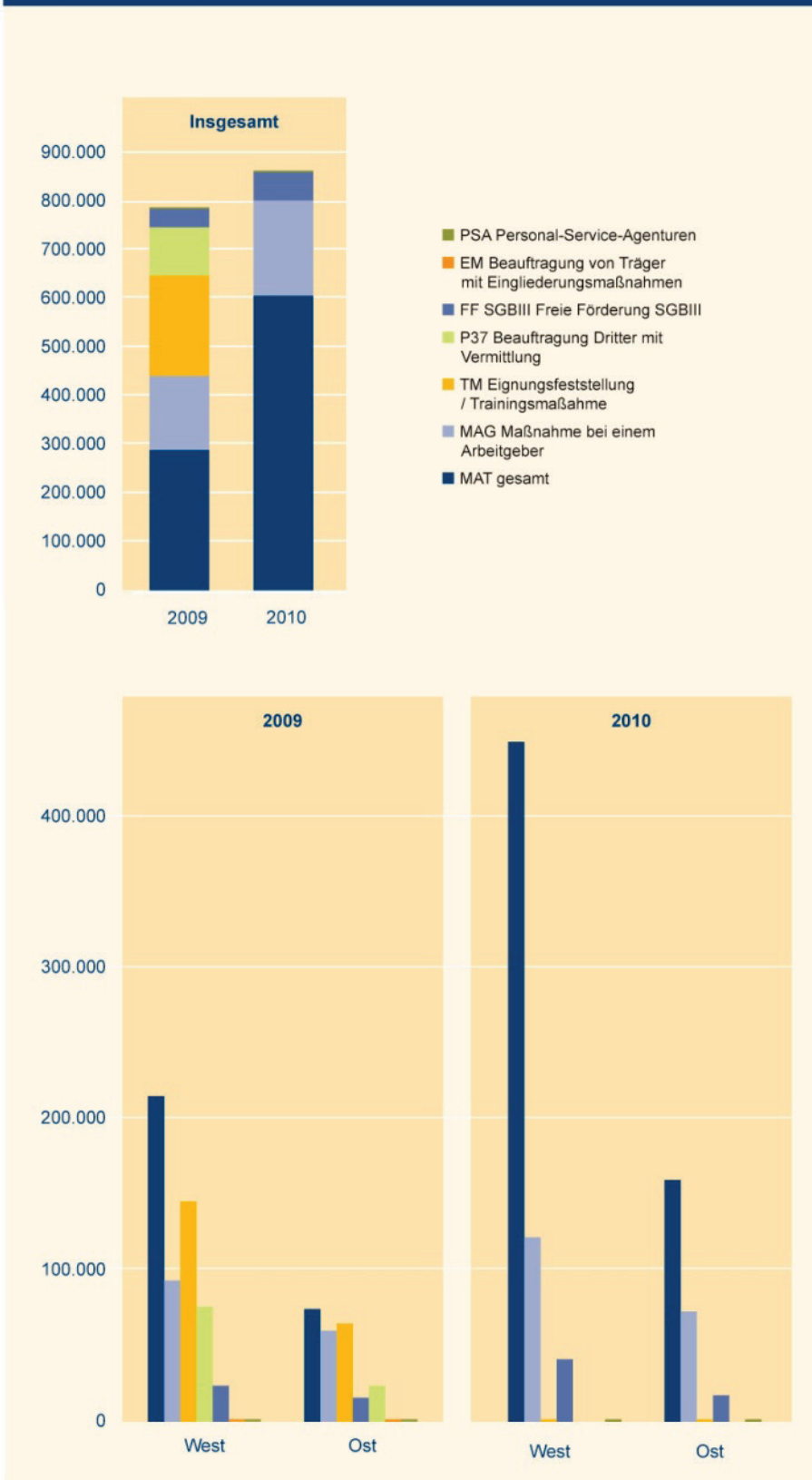
quent bezeichnet. Derselbe Interviewpartner forderte eine generelle Trennung in: „Wir fördern oder wir fördern nicht“ und die Aufhebung der einzelnen Abgrenzungen.

In beiden Rechtskreisen wurde insbesondere auf der Ebene der Vermittler tendenziell begrüßt, dass mit der Instrumentenreform die maximale Dauer von Maßnahmen beim Arbeitgeber in Betrieben auf vier Wochen begrenzt wurde und gleichzeitig die Begrenzung der Anzahl der MAG aufgehoben wurde. Die zeitliche Obergrenze von vier Wochen hat nach Aussage von Mitarbeitern vor Ort die Mitnahmeeffekte reduziert. Diese sind dann gegeben, wenn Unternehmen die Maßnahme länger laufen lassen, obwohl die Entscheidung über eine Übernahme des Teilnehmers bereits gefallen ist. Unter den Vermittlern herrscht die Einschätzung vor, dass vier Wochen ausreichen, um die Fähigkeiten des Praktikanten hinsichtlich einer möglichen Übernahme ausreichend beurteilen zu können. Unter den Führungskräften wird dies zum Teil kritischer gesehen. Diese Diskrepanz kann als Hinweis darauf gewertet werden, dass die Führungskräfte die Arbeitgeber und deren Interessen stärker im Blick haben, während die Vermittler vor allem ihre Kunden sehen. An einigen Standorten wurden auch Regelungen getroffen, die für bestimmte Berufsgruppen geringere maximale Laufzeiten vorsehen, z.B. höchstens 3 Tage bei Zimmerservice-Praktika. Wenn ein Arbeitgeber ein längeres Praktikum anvisiert, muss er dies ausführlich begründen. Die Reduzierung bringt den Arbeitgeber aus Sicht der Vermittlung stärker in die Pflicht, teilweise werden in diesem Zusammenhang auch umfangreichere Begründungen für eine Nichtübernahme verlangt.

Abbildung 2: Zugänge in Maßnahmen je Rechtskreis (Fortsetzung siehe nächste Seite)



Zugang TN in ausgewählte Maßnahmen SGB II für 2009 und 2010



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Statistikdaten (Data Warehouse)

Sehr klar hat sich in den Interviews Dienststellen- und rechtskreisübergreifend herausgestellt, dass die Planungen durch die oben geschilderten Einkaufsprozesse in hohem Maße für ein ganzes Jahr festgelegt sind. Spielraum ergibt sich nach Aussage von Vermittlern dadurch, dass sich die Berechnungsgrößen (Arbeitslosenzahlen etc.) dann im Laufe des Jahres doch verändern. Einige Maßnahmen sind dann in der Praxis kaum noch von Relevanz. Insgesamt wird das Maßnahmeangebot von den meisten Interviewpartnern jedoch als ausreichend eingeschätzt. Lücken werden tendenziell im Hinblick auf Personen gesehen, die multiple Vermittlungshemmnisse aufweisen. Für diesen Personenkreis fehlen nach Aussage der Interviewten geeignete Maßnahmeangebote.

Ansonsten wurde an mehreren Standorten darauf hingewiesen, dass die Vermittlungsfachkräfte einem starken Druck ausgesetzt seien, die eingekauften Maßnahmen zu besetzen. Teilweise wurden entsprechende Teamquoten vergeben. Zum Teil wurde auch berichtet, dass dies dazu führe, dass Maßnahmen, bei denen man sich nicht sicher sei, ob diese tatsächlich im vorgesehenen Umfang besetzt werden können, nicht mehr eingekauft werden. Damit schränke man aber automatisch das Spektrum der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten für Kunden ein. Vor allem führt der Auslastungsdruck jedoch dazu, dass Maßnahmen nicht selten eben gerade nicht nach dem individuellen Bedarf vergeben werden, sondern weil die Maßnahme zu belegen ist, was der eigentlichen Gesetzesintention nicht entspricht. Nicht ersichtlich ist allerdings, ob sich dieser Effekt durch die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente verstärkt hat.

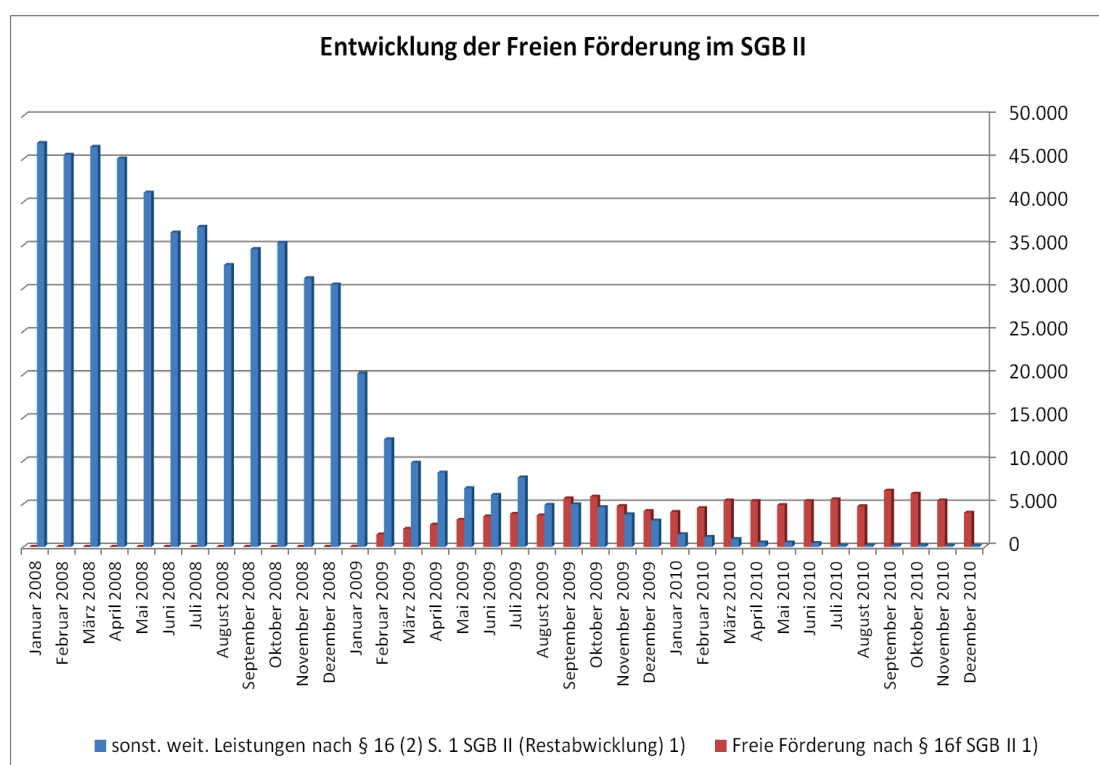
Das Interviewmaterial enthält einzelne Stellungnahmen, die sich kritisch mit den geschäftspolitischen Vorgaben der BA-Zentrale auseinandersetzen. Die BA hatte im März 2009 eine Arbeitshilfe/Ablaufschema zur Durchführung der Förderung von Maßnahmen bei einem Träger im Einzelfall nach § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB III veröffentlicht. Mitte April 2009 erschien eine so genannte ‚Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung‘, kurz: HEGA, die vor allem die anzuwendenden Verfahren betrifft.¹⁰ Sie wurde im September 2009 aktualisiert, aber nicht im Kern verändert. Letztlich bieten die Unterlagen nur wenig substanzielle Ansatzpunkte, die die kritische Sicht unmittelbar bestätigen. Allerdings sind HEGA und Arbeitshilfe relativ lang und gelten als unübersichtlich. Zu bedenken ist überdies, dass mehrfach auch die Aussage getroffen worden ist, es gebe gerade zu wenig Orientierung. Die Kontraste in den Aussagen verweisen auf einen generellen Befund, der an anderer Stelle noch näher ausgeführt wird: Die Vermittler, Fachkräfte und Teamleiter weisen höchst unterschiedliche Einstellungen und Sichtweisen auf (siehe auch Osiander/Steinke 2011), die sich auch in den Einschätzungen zur Handlungsfreiheit widerspiegeln. Im Hinblick auf die zentralen Vorgaben dürften sich die positiven und negativen Bewertungen durchaus die Waage halten.

¹⁰ Die HEGAs enthalten zu spezifischen Themen und Fachgebieten die Durchführungsrichtlinien der BA-Zentrale.

4.3 Die neue ‚Freie Förderung‘ im SGB II: „Wir lassen das lieber!“

Während die Freie Förderung im SGB III abgeschafft worden ist, ist im SGB II die ‚Freie Förderung‘ nach § 16f SGB II an die Stelle der früheren ‚Sonstigen Weiteren Leistungen‘ getreten. Aus der Wissenschaft kam Kritik an der Neuregelung. Sie sei im Vergleich zur alten Gesetzeslage weniger innovationsfreundlich und entferne das Instrumentarium weiter von speziellen Problemlagen Langzeitarbeitsloser oder stark arbeitsmarktferner Personen (vgl. z.B. Sell 2008: 4; Oschmiansky/Ebach 2009: 86). Der Neuregelung hing der Ruf an, sie sei in erster Linie als Kompromiss entstanden, weil das eigentliche Ziel – eine vollständige Abschaffung ‚freier‘ Instrumente – politisch nicht erreicht werden konnte.

Abbildung 3: Entwicklung der Freien Förderung im SGB II (Zugänge)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Statistikdaten (Data Warehouse)

Rein quantitativ zeigt sich ein drastischer Unterschied zwischen den Beständen in Maßnahmen nach § 16f und den alten SWL (vgl. **Abbildung 3**). Diese Entwicklung deckt sich mit den Aussagen in den Interviews. Die Freie Förderung nach § 16f wird eher wenig genutzt, weil erstens die Begrenzung auf zehn Prozent des jeweiligen Eingliederungsbudgets als zu niedrig bewertet wird und vor allem weil zweitens die Handhabung juristisch als zu komplex und unsicher eingeschätzt wird. Letztere ist eine Einschätzung, die nahezu unisono in allen Interviews geäußert wurde. So hieß es konsequenterweise: „Also das ist meiner Meinung nach zu stark reglementiert und mit solch hohen Auflagen verbunden: Dann lassen wir das lieber!“

Grundsätzlich zielen die oben beschriebenen Maßnahmen in § 46 darauf ab, die Teilnehmer weiter an den Arbeitsmarkt anzunähern. Insofern wird die Freie Förderung grundsätzlich als Möglichkeit gesehen, Maßnahmen für Personen zu gestalten,

die für „arbeitsmarktnahe“ Maßnahmen oder Qualifizierungen (noch) gar nicht in Frage kommen. Das Problem scheint nach Einschätzung der Fachkräfte jedoch die inhärente juristische Unklarheit darüber zu sein, wann man auf die Freie Förderung überhaupt zurückgreifen darf und soll. In diesem Zusammenhang wurde eine sehr restriktive Prüfung durch die Fachaufsicht in den Regionaldirektionen sowie auch durch den Bundesrechnungshof genannt. Interviewpartner erklärten, dass sie die Förderung über § 16f lieber vermieden, um nicht lange und aufwändige Prüfungen auf sich zu ziehen.

Interviewpartner in den beiden zugelassenen kommunalen Trägern bemängelten, dass man nun spezielle, früher über die SWL gewährte Maßnahmen für Jugendliche mit hohem psychologischem Beratungsbedarf nicht mehr durchführen könne. In anderen besuchten Einheiten wich die Einschätzung in diesem Punkt etwas ab. Dass mit der Abschaffung der SWL ein Stück Flexibilität verloren gegangen sei, wird auch dort häufig bestätigt, dies vor allem im Hinblick auf kurzfristige Angebote und Maßnahmen für Jugendliche mit hohem sozialpädagogischem Betreuungsbedarf. Andererseits wird jedoch mehr Verständnis für die SWL-Abschaffung aufgebracht. Zum Teil wird bestätigt, dass die SWL „übermäßig“ genutzt worden seien. In einigen Aussagen schien durch, dass der gesetzlich vorgegebene Förderrahmen dabei häufig allzu kreativ ausgelegt worden sei. Zugleich wird bestätigt, dass die Paragraphen 45 und 46 sehr viel ermöglichen, so dass kaum Lücken gesehen werden. Als Maßnahmetypen, die dennoch zumindest vereinzelt über § 16f SGB II gefördert werden, wurden stellenweise Alphabetisierungskurse und Coachings für Existenzgründer genannt.

5 Handlungsspielräume vs. Gleichbehandlung

Im Rahmen des Projekts wurden die Interviewpartner mit der Frage konfrontiert, ob mehr Handlungsspielräume nicht generell problematisch seien, weil dies die Gleichbehandlung aller Kunden gefährde. In diesem Zusammenhang wurde – vor allem von den Führungskräften – sehr häufig auf die Ermessenslenkenden Weisungen (EW) verwiesen, die ein gewisses Maß an Gleichbehandlung sicherstellten. Hier sind Budgetgrenzen für einzelne Kunden bzw. Fälle klar festgelegt. Diese richten sich entweder nach den Durchschnittswerten der in früheren Jahren abgeflossenen Haushaltsmittel nach „altem Recht“ (Leistungen zur Unterstützung der Beratung und Vermittlung, Leistungen zur Unterstützung der Mobilität) oder sie bezogen sich auf Profillagen der Kunden. Gerade letzteres wurde als guter Beitrag zur korrekten Ausübung von Ermessen beschrieben, da damit sicher gestellt werde, dass Kunden mit ähnlichen Problemlagen auch vergleichbare Leistungen gewährt würden.

Gleichzeitig sehen die Interviewpartner in den besuchten Einheiten, also vorrangig Vermittlungsfachkräfte und Teamleiter, in den Neuerungen eine Chance zu mehr Entscheidungsfreiheit in Einzelfällen. Mehrfach wurde darauf verwiesen, dass starke regionale und individuelle Unterschiede ohnehin keine absolute Gleichbehandlung zuließen. Ungleichbehandlung dürfe nicht überbewertet werden. Diffizile Einzelfälle würden in Dienstbesprechungen diskutiert. Die Einzelfallorientierung, ausgerichtet

am Bedarf, bedinge ja eine Ungleichbehandlung, da jeder Fall individuell anders gelagert sei und daher auch eine besondere Förderung benötige und rechtfertige. Probleme im Hinblick auf das Vermittlungsbudget ergaben sich nach Einschätzung der Befragten im Bereich ‚Unterstützung der Persönlichkeit‘, da es in diesem Rahmen für die Vermittlungsfachkräfte schwierig sei, objektiv zu entscheiden, welche Förderung für welchen Kunden sinnvoll und angemessen sei.

Die Gleichbehandlung aller Kunden wird dennoch als übergeordnetes Ziel wahrgenommen, obwohl viele befragte Vermittler und Fachkräfte keine Probleme im Alltagsgeschäft beobachteten. Im Einzelnen zeigte sich häufig ein ambivalentes Bild: Aus Sicht der Vermittler wird stets versucht, den Spagat zwischen Gleichheit und individueller Freiheit im Rahmen der neuen Handlungsspielräume „fair“ zu bewältigen, sofern nicht durch EW sowieso der Status Quo Ante wiederhergestellt wurde. Welche Handlungen damit konkret als „fair“ gelten, war nicht explizit Gegenstand der Interviews und hätte deren Rahmen gesprengt. Nach dem Maßstab der Fairness geben sich die Vermittler selbst eher eine gute Bewertung. Parallel wird die Kluft zwischen Gleichheit und mehr Handlungsspielräumen von einigen Vermittlern als erfrischende Neuheit und als kreativer Prozess in der Arbeit angesehen. Neben den EW spielt auch die eingespielte Kommunikation eine wichtige Rolle. Im Zweifel werden einzelne Fälle mit dem Teamleiter oder den Kollegen („Flurfunk“) besprochen, so dass sich Bewertungsmuster und Entscheidungsstrategien in der Dienststelle annähern. Insgesamt wird die Problematik ‚Handlungsspielräume vs. Gleichbehandlung‘ nicht als gravierend wahrgenommen.

6 Fazit

Oschmiansky und Ebach (2009: 87) bezweifeln, dass Arbeitssuchende nach der Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente besser verstehen, was ihnen nun an Förderung zusteht. Vor dem Hintergrund der hier präsentierten Befunde lässt sich dies bestätigen: Die Kunden dürften die Reform nur in geringem Ausmaß wahrgenommen haben. Dies widerspricht jedoch der Gesetzesintention nicht. Die Veränderungen zielten im Wesentlichen auf Abläufe und Veränderungen ‚hinter den Kulissen‘ ab und sollten zu stärker zielgerichteten Förderungen führen, von denen die Kunden dann profitieren. Im Folgenden sollen zusammenfassend vor dem Hintergrund der gesammelten Aussagen und Fakten die Kriterien angelegt werden, die über die Reduzierung der Paragraphen hinaus als wichtigste Gesetzesintentionen herausgearbeitet wurden. Dies geschieht in Form von Hypothesen.

Im Bereich der Maßnahmen lassen die Auswertungen nicht den Schluss zu, dass die Neuausrichtung gravierende Veränderungen bewirkt hätte. Die Freie Förderung spielt offenbar eine weit geringere Rolle als zuvor, auch im SGB II, wo sie formal noch besteht. Der Großteil der Maßnahmen, so auch die aus dem Eingliederungsbudget nach § 46, wird von den Regionalen Einkaufszentren ‚beschafft‘. Kritik wurde hier an den relativ langen Vorlaufzeiten geäußert, die dabei nötig sind. Ein hoher Maßnahme-Auslastungsdruck verhindert nach Einschätzung der Vermittler vor Ort zum Teil ein bedarfsorientiert individuell zugeschnittenes Förderangebot. Anderer-

seits wird dem REZ bescheinigt, den vorgegebenen Rahmen durchaus flexibel auszufüllen, indem eingekaufte Maßnahmen angepasst werden. Im Hinblick auf die weitere Forschung wäre vor allem eine Beschäftigung mit der Freien Förderung im SGB II interessant. Eine Hypothese, die sich aus der hier dargelegten Untersuchung ableiten lässt, wäre:

- Hypothese: Die Freie Förderung spielt kaum noch eine Rolle. Dies wirft die Frage auf, ob eigentlich sinnvolle Förderungen nicht durchgeführt werden.

Hinsichtlich der Handlungsspielräume ist jedoch vor allem das Vermittlungsbudget von Relevanz. Und hier hat sich erst einmal gezeigt, wie schwierig es für die Arbeitsverwaltung ist, den Spagat zwischen Orientierung und einem hohen Maß an autonomer Entscheidung auf den unteren Ebenen zu schaffen. Sehr schnell ist man vor Ort dazu übergegangen, über EW, die formal eher unterstützende Funktionen haben, wieder zu den Regelungen zurückzukehren, die vor der Instrumentenreform galten. Allzu leicht erwecken diese EW offenbar den Eindruck verbindlicher Handlungsanweisungen. Der als problematisch zu bezeichnende enge Umsetzungszeitraum kann hier als ein Faktor beschrieben werden, der eine konsequentere Reformumsetzung vor Ort zunächst möglicherweise blockiert hat. Die Ergebnisse der in Kapitel 4.1.3 dargelegten OLS-Regression können zudem als möglicherweise nicht explizite Steuerungseffekt durch die Regionaldirektionen interpretiert werden. Hier zeigen sich deutliche Unterschiede in der Nutzungsintensität zwischen den Direktionen. Dies steht im Gegensatz zu den Ergebnissen aus den qualitativen Interviews, die keine Hinweise auf intensive Steuerung liefern. Andererseits gibt es im Einzelfall durchaus Hinweise auf neue und kreative Förderungen, die den Kunden die Arbeitsaufnahme überhaupt erst ermöglicht haben. In dieser Hinsicht bewerten auch Vermittler und Fachkräfte die Reform positiv. Zudem stellt die stärkere organisatorische Einbindung der Eingangszonen in die Förderung eine nennenswerte Neuerung dar. In Bezug auf die Frage, ob die Reform zu mehr Flexibilität und Handlungsspielräumen geführt hat, lässt sich als Ergebnis der Auswertungen der Interviews die folgende Hypothese ableiten:

- Hypothese: Die erwünschte Ausweitung der Handlungsspielräume durch Veränderungen auf gesetzlicher Ebene bleibt aus, weil Ermessensausweitungen organisationsintern wieder eingegrenzt werden.

Die Frage, ob zunehmende Handlungsspielräume mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz kollidieren, wird auf der Fachkräfteebene nur am Rande gestellt. Die Vermittler und Fachkräfte sowie auch die Führungskräfte vertrauen dabei auf die EW und die Kommunikation innerhalb der Teams. Die Bewertung von Flexibilität und Handlungsspielräumen scheint jedoch stark zu variieren. Einigen Vermittlern und Fachkräften geht die Reform nicht weit genug. Sie wünschen sich maximale Spielräume und sind nach eigenen Angaben durchaus bereit, die Verantwortung entsprechend zu tragen. Andere, und nach unserer Einschätzung ist dies die Mehrzahl der Vermittler vor Ort, sehen eher Probleme und wünschen sich klare Regeln,

die ihnen Sicherheit geben. Letztlich wurde in den Gesprächen immer wieder deutlich gemacht, dass größere Handlungsspielräume auch mit einer quantitativen und qualitativen Personalausstattung einhergehen sollten. Hohe Fluktuation und ein hoher Befristungsanteil in den Teams, die an einigen Standorten spürbar waren, stehen dem entgegen. Vor diesem Hintergrund ist zu bedenken, dass generell die Anforderungen an die Kompetenzen der Vermittler steigen. Dies scheint ein Trend zu sein: Die Problemlagen der Betroffenen würden es erfordern, dass die Fachkräfte über umfassende sozialpädagogische, diagnostische, juristische und berufskundliche Kompetenzen verfügen. Gleichzeitig ist das ganze Feld von steigender Komplexität gekennzeichnet. Die Arbeitsvermittlung muss auf sich ändernde Rahmenbedingungen reagieren, beispielsweise die zukünftig zu erwartenden sektoralen und berufsfachlichen Fachkräfteengpässe. Neben dem ‚Matching‘ von Personen auf Stellen geht es auch darum, das verbleibende Arbeitsangebot besser zu nutzen. Ein Beispiel ist die Qualifizierung gering Qualifizierter, die trotz verbesserter Bedingungen nur geringe Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt haben. Zusätzliche Erweiterungen des Ermessensspielraums steigern die Anforderungen an die Fachkräfte noch dazu. Man kann fragen, ob alle diese Entwicklungen noch zu den gegenwärtigen Stellenausstattungen, Besoldungsstufen und Kompetenzprofilen der Vermittler und Fachkräfte in den Agenturen und Trägern der Grundsicherung passen. In den Interviews scheint jedenfalls immer wieder durch, dass es schwierig ist, Personal zu rekrutieren, das bereit ist, zu den gegebenen Bedingungen als Vermittler zu arbeiten. So ist der Umstand einzuordnen, dass die EW von Seiten der Vermittler häufig begrüßt werden. Sozialisationsaspekte spielen in diesem Zusammenhang sicher ebenfalls eine Rolle. Darauf deutet hin, dass Führungskräfte Seiteneinsteiger als flexibler einschätzten als ‚altgediente‘ Vermittlungsfachkräfte, die konkretere Anweisungen benötigten. Dies ist eher im SGB II sichtbar geworden. Zu einer Hypothese verdichtet, hieße das:

- Hypothese: Eine Umsteuerung in Richtung einer Ausweitung der Handlungsspielräume auf Vermittlerebene hat mehr Chancen auf Erfolg, wenn sie durch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen flankiert wird.

Hinsichtlich des intendierten Bürokratieabbaus ist eher Skepsis angebracht. Vor Ort wird berichtet, dass die Maßnahmeplanung lange im Voraus abzuschließen ist, um die Vergabeprozesse zu ermöglichen. Der Aufwand wird insgesamt als hoch eingeschätzt. Das Regionale Einkaufszentrum (REZ) ist andererseits auf die Agenturen und Grundsicherungsstellen zugegangen und bietet, so die Befragten, mittlerweile unbürokratische Lösungen an. Das passt zu der generellen Einschätzung, dass die Rahmenbedingungen (Vergabeprozesse, Maßnahmeplanung) zwar kritisch betrachtet, die Zusammenarbeit mit dem REZ vor Ort jedoch als positiv wahrgenommen wird. Mit Blick auf das Vermittlungsbudget hat der Dokumentationsaufwand eher zuzunehmen als abgenommen. Hier ist die zum Teil aufwendige Prüfung der Vermögensverhältnisse vor Gewährung von Fördermitteln zu nennen. Auch für die Kunden ist die Antragsstellung nicht einfacher geworden. Andererseits ist auch hier die neue Rolle der Eingangszonen zu nennen. Die dortige Antragsbearbeitung bereits bewilligter För-

derung macht die Prozesse für Kunden durchschaubarer. Gerade in diesem Zusammenhang ist jedoch zu bedenken, dass eine Behörde wie die Bundesagentur ganz bewusst Kontroll- und Steuerungsprozessen unterworfen wird, die sich auch auf den Prozess der Beratung und Vermittlung erstrecken. Das ist im Interesse der politischen Akteure und Entscheidungsträger, die auf geregelte und kontrollierte Abläufe zurückgreifen wollen, im Interesse der Kunden, die sich ebenfalls darauf verlassen, dass sich ihre Ansprechpartner an klaren Regeln orientieren sowie auch der Bürger, die das gesamte System mit ihren Beiträgen und Steuern finanzieren. Etwas zugespitzt lässt sich dies zu der folgenden Hypothese verdichten:

- Hypothese: Die BA ist hohen Steuerungs- und Kontrollanforderungen ausgesetzt, die gewiss ihre Berechtigung haben; dies verhindert in der Praxis jedoch eine Erweiterung des Handlungsspielraums auf der Ebene der Fachkräfte und Vermittler.

Dies ist unter anderem im Hinblick auf die neue Instrumentenreform relevant, die sich im Moment der Fertigstellung dieses Berichts gerade mitten im Gesetzgebungsprozess befindet. Der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt hat eine Ausweitung der Verantwortung für die Fachkräfte zum Inhalt. So soll beispielsweise der Gründungszuschuss von einer teilweisen Pflicht- in eine vollständige Ermessensleistung umgewandelt werden.¹¹ Der Ein-Euro-Job soll flexibler zum Einsatz kommen. Entsprechend sieht die Bundesregierung in ihrem Entwurf eine konsequente Ausgestaltung des Instruments als nachrangig vor. In der Debatte um die Chancen und Grenzen einer solchen Politik können die oben formulierten Thesen möglicherweise Beachtung finden. Wie Bernhard (2011) in Anlehnung an Oevermann (2000) argumentiert, stecken Sozial- und Arbeitsverwaltung in einem unauflösbaren Strukturdilemma. Auf der einen Seite wird an die Arbeitsverwaltung der Anspruch formuliert, gerecht zu handeln, indem allgemeine Rechtsnormen auf den Einzelfall ausgelegt werden. Dies soll zumindest annähernd Gleichbehandlung herstellen. Auf der anderen Seite soll die Arbeitsvermittlung am individuellen Bedarf der Kunden ansetzen und auf den Einzelfall zugeschnittene Dienstleistungen anbieten. In diesem nicht aufzulösenden Konflikt finden die Vermittlungsbemühungen statt. Dies verweist ganz allgemein auf das Problem, miteinander schwer zu vereinbarende Gerechtigkeitsnormen in konkretes Handeln zu übersetzen, beispielsweise prozeduraler Gerechtigkeit bzw. Ver-

¹¹ Wie Bernhard/Wolff (2011) exemplarisch darstellen, führt eine solche Umwandlung von einer Pflicht- in eine Ermessensleistung in verschiedenen Dimensionen zu einer Ausweitung von Ermessensspielräumen für Vermittler. So können strengere Ansprüche an die Qualität der Förderung mittels Gründungszuschuss gestellt werden, aber auch die mögliche Kostenersparnis oder der Versuch, Missbrauch und Mitnahmeeffekte zu reduzieren, sind denkbar. Dies macht sehr anschaulich deutlich, dass Ermessensspielräume in mehrfacher Hinsicht bedeutsam sein können und die Fachkräfte mit zunehmendem Ermessen höhere Verantwortung tragen. Dies äußert sich in einer hohen „Begründungspflicht“ (Bernhard/Wolff 2011: 89) sowohl innerhalb der Agentur als auch gegenüber dem jeweiligen Kunden.

fahrengerechtigkeit auf der einen und inhaltliche Fairness bzw. Bedarfs- oder Verteilungsgerechtigkeit auf der anderen Seite.

Im Hinblick auf die weitere Forschung ist zum einen angedacht, die Ergebnisse aus diesem Projekt in weitere Planungen zur Erforschung von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt einfließen zu lassen. Diese kann an jüngere Projekte anschließen, die das IAB zusammen mit Partnern durchgeführt hat (siehe hier Schütz et.al. 2011). Darüber hinaus finden sich Anknüpfungspunkte zu Vermittlerbefragungen, die in den kommenden Jahren fortgeführt werden sollen (siehe Boockmann et al. 2010; Osiander/Steinke 2011). Die oben zur Diskussion gestellten Hypothesen könnten sowohl für weitere Auswertung der in den genannten Projekten generierten Daten relevant sein, als auch im Hinblick auf eine Neukonzeptionen der jeweiligen Projekte. So schnell wie sich die Parameter der Arbeitsmarktpolitik seit einigen Jahren ändern, ist in jedem Fall damit zu rechnen, dass entsprechende Ergebnisse relevant und verwertbar sind.

Literatur

Apel, Helmut; Engler, Steffan; Friebertshäuser, Barbara; Fuhs, Burkhard; Zinnecker, Jürgen (1995): Kulturanalyse und Ethnographie. Vergleichende Feldforschung im studentischen Raum. In: König, Eckard; Zedler, Peter (Hrsg.): Bilanz qualitativer Forschung, Bd. II. Deutscher Studienverlag, Weinheim, S. 343–375.

Apel, Helmut (2009): Das methodische Konzept der Fallstudien des ISG. ISG Working Paper No. 6/2009.

Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Wolf, Andreas; Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. IAB-Forschungsbericht 15/2007.

Bernhard, Sarah; Hohmeyer, Katrin; Jozwiak, Eva; Koch, Susanne; Kruppe, Thomas; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2009): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. In: Möller, Joachim; Walwei, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. Bertelsmann, Bielefeld, S. 149–201.

Bernhard, Stefan (2011): Der Gründungszuschuss vor und nach der Reform. Bislang unveröffentlichtes Manuskript.

Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim (2011): Die Praxis des Gründungszuschusses. Eine qualitative Implementationsstudie zur Gründungsförderung im SGB III, IAB-Discussion Paper 03/2011.

Boockmann, Bernhard; Koch, Susanne; Rosemann, Martin; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2010): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Fördern und Fordern aus Sicht der Vermittler. IAB-Kurzbericht 25/2010.

Brinkmann, Christian; Hujer, Reinhard; Koch, Susanne (2006): Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – eine Einführung. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 39 (3/4), S. 319–327.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2009): Förderung aus dem Vermittlungsbudget gemäß § 45 SGB III. Geschäftsanweisungen (Stand: 01.01.2009). Internes Dokument.

Dauth, Wolfgang; Hirschenauer, Franziska; Rüb, Felix (2008): Vergleichstypen 2008: Neufassung der SGB-III-Typisierung. IAB-Forschungsbericht 08/2008.

- Deutscher Bundestag (2006): Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 16/505.
- Deutscher Bundestag (2008): Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Bundestagsdrucksache 16/11488.
- Deutscher Bundestag (2008): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Bundestagsdrucksache 16/10810.
- Dietrich, Hans; Koch, Susanne; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Möller, Joachim; Stephan, Gesine; Walwei, Ulrich; Wolff, Joachim (2008): Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesregierung sowie zu den damit zusammenhängenden Anträgen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. In: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales. Ausschussdrucksache, Dr. 16(11)1196 vom 19. November 2008 (enthalten in Dr. 16(11)1187 vom 21. November 2008), S. 25–32.
- Franck, Michael (2006): Zur Qualität der Arbeitsvermittlung der BA: Kundenzufriedenheit durch Dienstleistungsqualität oder Dienstleistungsqualität durch Kundenzufriedenheit? In: Soziale Sicherheit 4, S. 110–115.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2006): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. VS Verlag, Wiesbaden.
- Hielscher, Volker; Ochs, Peter (2009): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. edition sigma, Berlin.
- IAW/ZEW (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabewahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld I: „Deskriptive Analyse und Matching“ Projekt-Nr.: 42/05. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Tübingen
- Infas; WZB (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse. Bericht 2006, Berlin/Bonn.
- Iso-Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V.; Bender, Gerd; Bieber, Daniel; Hielscher, Volker; Marschall, Jörg; Ochs, Peter, Vaut, Simon (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Saarbrücken.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. IAB-Bibliothek 315. Bertelsmann, Bielefeld.
- Konle-Seidl, Regina (2008): Changes in the Governance of Employment Services in Germany since 2003. IAB-Discussion Paper 10/2008.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne (2008): Projekt: Organisationsreform der Arbeitsämter und neue Maßnahmen für Arbeitsuchende: Soziale Ungleichheit und Partizipationschancen Betroffener. Abschlussbericht, Siegen.
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1997): Das ExpertInneninterview – Wissenssoziologische Voraussetzungen und methodische Durchführung. In: Friebertshäuser, Barbara; Prengel, Annedore (Hrsg.): Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft. Juventa, Weinheim/München, S. 481–491.

Oevermann, Ulrich (2000): Dienstleistung und Sozialbürokratie aus professionalisierungstheoretischer Sicht. In: von Harrach, Eva-Marie; Loer, Thomas; Schmidtke, Oliver (Hrsg.): Verwaltung des Sozialen. Formen der subjektiven Bewältigung eines Strukturkonflikts, UVK, Konstanz, S. 57–78.

Oschmiansky, Frank; Ebach, Mareike (2009): Vom AFG 1969 zur Instrumentenreform 2009: Der Wandel des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. VS Verlag, Wiesbaden, S. 79–93.

Osiander, Christopher; Steinke, Joß (2011): Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 57 (2), S. 149–173.

Schütz, Holger; Mosley, Hugh (Hrsg.) (2005): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung, edition sigma, Berlin.

Schütz, Holger (2008): Reform der Arbeitsvermittlung. Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit. Budrich UniPress, Opladen.

Schütz, Holger (2009): Neue und alte Regelsteuerung in der deutschen Arbeitsverwaltung. In: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. VS Verlag, Wiesbaden, S. 163–177.

Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne, Kaltenborn, Bruno (2011a): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis. Reformziele noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht 18/2011.

Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Christe, Gerhard; Kupka, Peter (2011b): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt. IAB-Bibliothek 330. Bertelsmann, Bielefeld.

Sell, Stefan (2006): Modernisierung und Professionalisierung der Arbeitsvermittlung. Strategien, Konzepte und Modelle unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen. Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Sell, Stefan (2008): Die schiefe Ebene der Standardisierung und Zentralisierung – Argumente gegen einen Systemwechsel im SGB II durch den Gesetzentwurf zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente und alternative Lösungsansätze. Expertise für die LAG Arbeit Hessen. Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik 03-2008, Remagen.

Steinke, Joß (2007): Umbau der BA: mission accomplished? In: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, Jg. 56 (2), S. 173–180.

Steinke, Joß (2010): Kontinuität in der Grundsicherung: Jobcenter und Optionskommunen. In: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, Jg. 59 (3), S. 301–308.

Vaut, Simon (2004): Umbau der BA. In: Jann, Werner; Schmid, Günther (Hrsg.): Eins zu Eins? Eine Zwischenbilanz der Hartzreformen am Arbeitsmarkt. edition sigma, Berlin, S. 63–75.

Wenzel, Ulrich (2008): Fördern und Fordern aus Sicht der Betroffenen. Verstehen und Aneignung sozial- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen des SGB II, Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 54 (1), S. 57–78.

Anhang

Muster-Leitfaden für die Befragungen im Rahmen von NorA für VG / GF

Interviewpartner/in (am Ende des Gesprächs zu erfragen)

Alter:

Dauer der BA-Zugehörigkeit:

Ggf. frühere Tätigkeiten:

Angaben zur Gesprächssituation und zur Haltung des Interviewpartner/in:

Einstiegserzählung

Guten Tag Herr/Frau...

Wir möchten uns bedanken, dass Sie sich für uns Zeit genommen haben. Das IAB möchte mit dieser Studie zeigen, was im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Instrumente in den Agenturen (ARGEn) konkret passiert ist. Wie wurden die Vorgaben des Gesetzgebers in der Praxis umgesetzt, welche Probleme tauchen auf und welche vorläufigen Schlussfolgerungen lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt ziehen?

Ich möchte noch einmal betonen, dass dieses Projekt völlig unabhängig von der Zentrale der BA ist. Es gibt keinen Auftrag und die Ergebnisse einzelner Agenturen (ARGEn) werden nicht weitergegeben. Ergebnisse werden nur zusammengefasst und anonymisiert veröffentlicht.

Die Umsetzung der §§ 45 und 46 (des § 16f) hat sie ja im letzten Jahr sicher sehr beschäftigt ... (gehe zu A.)

A. Allgemeine Frage zum Einstieg

Wie haben Sie auf die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente reagiert? Was haben Sie im Zuge der Reform konkret verändert?

B. Prozesse

Welche Steuerungsnotwendigkeiten bei der Kundenbetreuung ergeben sich aus der Neuausrichtung? Sind es mehr oder weniger als vorher?

Merkposten/Stoff für Nachfragen etc. [...]

a) Entscheidung(sverantwortung)

- Bedarfsanalyse
Auswirkungen auf das Beratungsgespräch, Aushandlungsprozesse
Handlungsspielräume
- Auswahl passender Maßnahmen
Nachfrageentwicklung nach bestimmten Instrumenten

Individuelle Auswahl?
Eigenleistungsfähigkeit
Ausschlusskriterien

b) Dokumentation

- Zielplanung, Controlling

c) Kommunikation

- Weisungsorientierung
Bedeutung der ermessenslenkenden Weisungen, HeGa
Wie versuchen Sie, die Balance zwischen ELW und den vom Gesetzgeber
gewollten Entscheidungsspielräumen herzustellen?
- Lernprozesse
Anpassung Arbeitshilfen, ELW
- Austauschprozesse (formal v. informell)
Qualitätszirkel, Arbeitskreise, Argumentationshilfen; Fallbesprechung, Su-
pervision
- Symmetrisch v. hierarchisch

d) Nachhaltigkeit

- Zielnachhaltekontrolle (BA/Maßnahmeträger)
- Berichtsformate
- Diskussion der Nachhaltigkeit

C. Einkauf und Kooperationen

Inwieweit verändert die Reform auch die Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb Ihrer Dienststelle? Was ist beispielsweise mit dem Einkauf von Maßnahmen durch das REZ? Nf: Und was ist mit „Dritten“? Gibt es da Veränderungen?

Merkposten/Stoff für Nachfragen etc.: Fachdienste, „Leistung“ ...

a) Zusammenarbeit mit REZ bei Vergabe

- praktizierte Einkaufsverfahren auch für kurze Maßnahme praktikabel
- Änderung in der Zusammenarbeit mit dem REZ

b) Finanzrahmen und Budgetfestlegung

- Merkposten: Bei Finanzrahmen starr vs. flexibel
- Einbindung der neuen Arbeitsmarktinstrumente in die jährliche Finanzplanung
- Budgetplanung (wer legt fest) auf welcher Grundlage?
- Budgetzuweisung pro VFK/pAP; Festlegung Obergrenzen
- Verfahren bei Überschreitung durch VFK/pAp
- Vorgaben zur Anzahl Zuweisungen in MN
- Stärkere Kontrolle durch TL und C+F bei den VFK
- Wie stellt man eine ganzjährig mögliche Bewilligungspraxis sicher
- Erkenntnisse oder Erfahrungen aus der Ausgabenentwicklung

c) Sonderpunkt §16f und Soziale Aktivierung

- Einkaufsprozesse für Leistungen gem. § 16 f SGB II
- Finanzierung der Maßnahmen zur sozialen Aktivierung

d) Externe Kooperation

- Mögliche Kooperationen als Merkposten: Träger, Kammern, Arbeitgeber, Soziale Dienste
- Veränderungen in der Zusammenarbeit

D. Handlungsspielraum v. Gleichbehandlung

Die Reform soll ja den Fachkräften vor Ort mehr Selbständigkeit und Entscheidungsspielraum für individuelle Betreuung geben. Andererseits soll das Recht möglichst verlässlich und einheitlich angewendet werden. Wie gehen Sie ganz persönlich/ in Ihrer Einheit damit um?

Merkposten/Stoff für Nachfragen etc. [...]

- Mechanismen zur Auflösung/Bewältigung des Spannungsfelds/Kriterien
- Schulung; Argumentationshilfen, Erfahrungsaustausch intern oder AA/ARGE übergreifend, Fallbesprechung; Supervisionen, Diskussionsformate, Best Practice

E. Abschlussfrage

Alles in allem, was hat die Neuausrichtung aus Ihrer Sicht gebracht? NF: Sind die vom Gesetzgeber definierten Ziele erreicht worden?

- Flexibilität, erweiterter Handlungsspielraum, unbürokratisch
- Einflussnahme übergeordneter Gremien
- Einschätzung der MA
- Einschätzung der Wirksamkeit /Einfluss auf Vermittlungsergebnis
- Inanspruchnahme der Leistungen/Entwicklung
- Noch bestehender Handlungsbedarf
- Wesentliche Veränderungen gegenüber dem bisherigen Verfahren
- Bezüge zu anderen (erwarteten) Reformen und Veränderungen

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
12/2010	Bellmann, L. Schwengler, B.	Betriebliche Aus- und Weiterbildung in den süddeutschen Metropolregionen	12/10
1/2011	Schwengler, B. Hecht, V. Haag, G. Sdogou, E. Liedl, Ph.	Aktualisierung von Regionalindikatoren für die deutschen Arbeitsmarktregionen: Gutachten für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Auftrag des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein	2/11
2/2011	Böhm, Kathrin	Schätzungen der Stillen Reserve mit dem Mikrozensuspanel 2001-2004: Eine Machbarkeitsstudie	6/11
3/2011	Bernhard, St. Wolff, J.	Die Praxis des Gründungszuschusses: Eine qualitative Implementationsstudie zur Gründungsförderung im SGB III	7/11
4/2011	Buch, T. Hamann, S. Meier, H. Niebuhr, A. Peters, C. Puckelwald, J.	Analyse der Berücksichtigung eines Wanderungsindikators im Rahmen der Abgrenzung des GRW-Fördergebiets: Gutachten für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung	8/11
5/2011	Solga, H. Fromm, S. Richter, M.	Evaluation des Projekts „Werkstatt-Schule Saarland“: Abschlussbericht	9/11
6/2011	Solga, H. Baas, M. Kohlrausch, B.	Übergangschancen benachteiligter Hauptschülerinnen: Evaluation der Projekte „Abschlussquote erhöhen – Berufstätigkeit steigern 2“ und „Vertiefte Berufsorientierung und Praxisbegleitung“	9/11
7/2011	Bechmann, S. Dahms, V. Fischer, A. Frei, M. Leber, U. Möller, I.	Beschäftigung, Arbeit und Unternehmertum in deutschen Kleinbetrieben: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2010	9/11
8/2011	Tisch, A. Tophoven, S.	Erwerbseinstieg und bisheriges Erwerbsleben der deutschen Babyboomerkohorten 1959 und 1965 * Vorarbeiten zu einer Kohortenstudie	11/11
9/2011	Hoffmann, J. Schulz, F. Damelang, A.	Strukturmerkmale von Berufen: Einfluss auf die berufliche Mobilität von Ausbildungsabsolventen	12/11
1/2012	Koch, S. Fertig, M.	Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter München	01/12

Stand: 31.01.2012

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 2/2012

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nuremberg

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Jutta Palm-Nowak

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2012/fb0212.pdf>

Rückfragen zum Inhalt an:

Dr. Peter Kupka
Telefon 0911.179 3121
E-Mail peter.kupka@iab.de