

Dirk Vogel

Zwischen

RECHEN- SCHAFTS- PFLICHT

und

VERANT- WORTLICH- KEIT

Street Level Bureaucrats unter
den Bedingungen des § 48 SGB II

Tectum

WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE
AUS DEM TECTUM VERLAG

Reihe Sozialwissenschaften

WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE AUS DEM TECTUM VERLAG

Reihe Sozialwissenschaften

Band 79

Dirk Vogel

Zwischen Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit

Street Level Bureaucrats unter den Bedingungen
des § 48 SGB II

Tectum Verlag

Dirk Vogel

Zwischen Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit.
Street Level Bureaucrats unter den Bedingungen des § 48 SGB II

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag;
Reihe: Sozialwissenschaften; Bd. 79

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017
Zugl. Diss. Georg-August-Universität Göttingen 2016
ISBN: 978-3-8288-6860-1

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN
978-3-8288-4028-7 im Tectum Verlag erschienen.)

ISSN: 1861-8049

Umschlagabbildung: www.derzweiteblick.org

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

für Ivonne, Mama & Papa

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Danksagung	XV
Einleitung	1
1. Vom Beschäftigungspakt zum § 48 SGB II	1
2. Der § 48 SGB II als Intervention und Prozess	4
3. Workfare, Bürokratiekritik und New Public Management	7
4. Von der Rechenschaftspflicht zur Verantwortlichkeit	9
5. Konstruktion und Empirie des New Public Managements in Deutschland	13
6. Street Level Bureaucrats als politikwissenschaftliche Methode	19
7. Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen	21
8. Forschungsergebnis und dessen Bedeutung	23
9. Gliederung der Studie	25
Kapitel I: Forschungsstand	27
1. Ermessen, Street Level Bureaucrats und das SGB II	27
1.1. Rechtliche und sozialwissenschaftliche Konstruktion des Ermessens	27
1.2. Management der Regeln	29
1.3. Management der Ressourcen	31
1.4. Management der sozialen Interaktionen	36
1.4.1. Die SLB-Klienten-Interaktion	36
1.4.2. Peergroup als Normquelle	41
1.4.3. Management versus SLB? Wertegemeinschaft statt Antagonismus	43
2. „Beyond Discretion“: Normen, Werte und Arbeitsdispositionen	45
3. Exkurs: Arbeitsidentitäten als Konzept der Arbeitsdispositionen	47

4.	Arbeitsmarktintegration als interaktive Arbeit.....	50
4.1.	Der SLB und das Verhältnis zum Klienten.....	52
4.1.1.	Kunde, Klient oder Koproduzent? Soziale Konstruktionen des Klienten	52
4.1.2.	Ziel- statt gerechtigkeitsorientiertes „Creaming“	54
4.1.3.	Vom Ende der „Coping Mechanisms“ und des „Rubber-Stampings“	56
4.2.	Der SLB und das Verhältnis zum Jobcenter	56
4.2.1.	Das mittlere Management als Partner	56
4.2.2.	Dienstleistungen unter Legitimationsdruck	58
4.2.3.	Peergroups zwischen Konkurrenz, Koproduktion und Kritik.....	61
5.	Street Level Bureaucrats in deutschen Arbeitsverwaltungen	62
6.	Zusammenfassung.....	71
7.	Erwartungen an die Empirie	74
Kapitel II: Methode.....		77
1.	Forschungsdesign.....	77
2.	Sampling-Strategie.....	79
3.	Sample-Empirie	81
4.	Datenerhebung	85
5.	Datenanalyse	89
5.1.	Datenaufbereitung.....	89
5.2.	Kodierung der Daten	90
5.3.	Typenbildung	94
6.	Ethik und Empirie	95
7.	Maßnahmen zur Sicherung der Datenqualität	97
8.	Grenzen der Studie.....	99
9.	Zusammenfassung.....	100
Kapitel III: Ergebnisse		103
1.	Inkrementeller Wandel der Rechenschaftspflicht	103
1.1.	Bewusstheit über die Zielvorgaben	103
1.2.	Ziele und Ermessen.....	110
1.3.	Zusammenfassung.....	114
2.	Druckregulierung als Strategie.....	116
2.1.	Das Interdependenzventil.....	117
2.2.	Das Ressourcenventil.....	121

2.3. Das Funktionsventil.....	124
2.4. Das Strategieventil	125
2.5. Das Validitätsventil	127
2.6. Das Sozioökonomieventil.....	128
2.7. Das Humanismusventil	129
3. Beantwortung der ersten Forschungsfrage	131
4. Vier Arbeitsidentitäten zwischen Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit.....	132
4.1. Merkmale und Merkmalsausprägung der Achsen	133
4.1.1. Achse A: Ziele und Kennzahlen als professionelle Normen	133
4.1.2. Achse B: Zusammenhang zwischen Aktivität und Wirkung	137
4.2. Vier Arbeitsidentitäten zwischen Rechenschaft und Verantwortlichkeit.....	141
4.2.1. „Was gehört überhaupt nicht zu mir“: Der prozessorientierte SLB (Typ A1/B1)	144
4.2.2. „Alles andere wäre einfach zu viel Aufwand“: Der verschreckte SLB (A1/B2).....	152
4.2.3. „Wir versuchen“: Der bemühte SLB (A2/B1)	155
4.2.4. „Hätte ich nur mal selber angerufen“: Der steuernde SLB (A2/B2).....	162
5. Beantwortung der zweiten Forschungsfrage	168
6. Empirie – Theorienabgleich	171
Kapitel IV. Diskussion	173
1. Interaktion: SLB – Klient	175
2. Organisation: SLB – Jobcenter.....	176
3. Legitimation: Grundsicherungsträger-Staat	177
Kapitel V. Empfehlungen.....	181
Glossar.....	185
Anlage	189
Anlage 1: § 48a SGB II	189
Anlage 2: § 48b SGB II	190
Anlage 3: Anschreiben	192
Anlage 4: Teilnahmevereinbarung.....	193
Anlage 5: soziodemografische Daten (I)	194

Anlage 6: soziodemografische Daten (II).....	195
Anlage 7: Zielvereinbarungen Hessen als Stimuli.....	196
Anlage 8: Typisierung der Grundsicherungsträger.....	197
Anlage 9: Geplanter Fragebogen.....	198
Literaturverzeichnis	199
Autor	215

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zusammenfassung der Zielvereinbarungen Hessen 2013	5
Abbildung 2: Zusammenfassung zum Stand der Umsetzung des neuen Steuerungsmodells in Deutschland	16
Abbildung 3: Funktion des Ermessens für SLB im Politik- Implementationsprozess	29
Abbildung 4: Arbeitsdispositionen, Normen, Werte und Ermessen	47
Abbildung 5: Übersicht über Konzepte für Arbeitsdispositionen in sozialwissenschaftlichen Studien	48
Abbildung 6: Arbeitsidentitäten von SLB im Dienstleistungsdreieck zwischen Management und Klient	51
Abbildung 7: Höchster Bildungsabschluss der Befragten	82
Abbildung 8: Dauer der Tätigkeit der Interviewpartner bei der Anwendung des SGB II	83
Abbildung 9: Alter der Interviewpartner	83
Abbildung 10: Vergütung der Interviewpartner	84
Abbildung 11: Generative Fragen während der Datenanalyse	92
Abbildung 12: Codes, Eigenschaft und Kategorie	93
Abbildung 13: Kategorien der Studie	103

Abbildung 14: Wahrnehmung, Kommunikation und Interaktion aus Sicht des SLB als Resultat der Einführung des § 48 SGB II	109
Abbildung 15: Empirische Evidenzen „Pro“ und „Contra“ Wandel der Rechenschaftspflicht	115
Abbildung 16: Sieben Ventile zur Druckregulierung	116
Abbildung 17: Darstellung der vier Typen als Kreuztabelle	133
Abbildung 18: Merkmalsausprägung der Interviewpartner auf der Achse A.....	136
Abbildung 19: Merkmalsausprägung der Interviewpartner auf der Achse B	141
Abbildung 20: Verteilung der Typen anhand der Merkmalskombination.....	142
Abbildung 21: Typenbasierte Auswertung der erhobenen soziodemografischen Merkmale	143
Abbildung 22: Der prozessorientierte SLB (niedriger A-Wert/niedriger B-Wert)	145
Abbildung 23: Der verschreckte SLB (niedriger A-Wert/hoher B-Wert).....	153
Abbildung 24: Der prozessorientierte SLB (hoher A-Wert/niedriger B-Wert)	156
Abbildung 25: Der steuernde SLB (hoher A-Wert/hoher B-Wert).....	163

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit
BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof
JC	Jobcenter
KGST	Kommunale Gemeinschaftsstelle
NPM	New Public Management
SGB II	Sozialgesetzbuch II
SGB III	Sozialgesetzbuch III
SLB	Street Level Bureaucrat
SLO	Street Level Organisation

Danksagung

Diese Arbeit markiert das Ende einer Reise, die ich 1998 in Göttingen mit dem Studium der Sozialwissenschaften begann. Danach folgten berufliche Stationen in Politik und Verwaltung. Als ich bemerkte, dass mir Managementkenntnisse fehlten, füllte ich diese Lücke mit einer wiederum lehrreichen Zeit an der Open-University Business School. Diese Arbeit spiegelt diese beiden Ausbildungen wider, ist sie doch im Kern eine politikwissenschaftliche Arbeit, deren Verständnis ohne meine vertiefte Ausbildung im Public Management nicht möglich gewesen wäre. Nun, 2016, beende ich meine Reise, wo sie begann, in Göttingen.

Eine Promotion ist auch eine Koproduktion vieler Beteiligten. Diese Voraussetzungen beziehen sich zum einen auf die Arbeit selbst. Zum anderen liegen sie im persönlichen Umfeld. Für die Arbeit selbst war vor allem eine Person entscheidend, mein Doktorvater Prof. Dr. Scott Stock Gissendanner. Immer dann, wenn es notwendig war, den Überblick, die Richtung und den nächsten Schritt benennen zu können, war er der perfekte „Tourguide“. Er kam hinzu, wenn es notwendig war. Ansonsten ließ er mich meinen Weg suchen und finden: Nähe und Distanz, Kritik und Ermutigung, Hilfe und Selbsthilfe, all das war zu jedem Zeitpunkt in der richtigen Balance vorhanden. Ohne ihn und seine außergewöhnliche Fähigkeit, akademische Konzepte schlüssig miteinander verbinden zu können, wäre die vorliegende Arbeit nie entstanden.

Aber nicht nur er war für das Gelingen dieser Arbeit unabdingbar: Mein Betreuungsausschuss mit Herrn Dr. Peter Bartelheimer, durch dessen langjährige Erfahrung „im Feld“ die Studie rechtliche Präzisierungen und soziologische „Inputs“ erhielt. Herr Prof. Dr. Hönnige, der von Beginn an tragende Ideen zum theoretischen Unterbau der Arbeit einforderte und einbrachte. Herr Prof. Dr. Timo Weishaupt, der kurzfristig eingesprungen ist und von dessen ausgeprägtem sozialpolitischem Instinkt und akademischem Gespür die Arbeit am Ende profitierte. Daneben bin ich

dankbar für inhaltliche Rückmeldungen und redaktionelle Anmerkungen innerhalb und außerhalb der Universität Göttingen in unterschiedlichen Phasen der Arbeit. Selbstverständlich obliegt diese Arbeit am Ende meiner alleinigen Verantwortung.

Last but not least danke ich den 21 Street Level Bureaucrats, ohne deren Willen die ganze Arbeit nie hätte empirisch werden können.

All das wäre aber auch nicht möglich gewesen, wenn mich mein persönliches Umfeld nicht von Beginn bis Ende meiner Reise unterstützt hätte. Meine Eltern, Elfriede und Norbert Vogel, haben mir mit ihrer Weitsicht, ihrem Fleiß und ständigen Ermutigung den Start dieses Weges Ende der 90er ermöglicht. Dafür werde ich ihnen immer dankbar sein. Meine Frau Ivonne hat mir ermöglicht, diese, ja, manchmal verrückte Reise, fortzusetzen und 2016 zu beenden. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Dirk Vogel, im Juni 2016