

THEORIE

Travelling ideas

VON FRANK SOWA UND
RONALD STAPLES



Prof. Dr. Frank Sowa ist Professor für Soziologie in der Sozialen Arbeit an der Technischen Hochschule Georg Simon Ohm in Nürnberg. Er beschäftigt sich mit den internen Strukturen und Prozessen in der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Seine derzeitigen Arbeits- und Forschungsschwerpunkte umfassen u.a. Soziologie der Armut, soziale Probleme und soziale Ungleichheiten sowie qualitativen Methoden. www.frank-sowa.de



Dr. Ronald Staples ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Soziologie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Aus organisationssoziologischer Perspektive untersucht er den Wandel von Verwaltungen und wie deren Mitglieder und ihre Umwelt damit umgehen. Weitere Arbeitsschwerpunkte sind die Innovationssoziologie, Organisationstheorie und qualitative Methoden. www.sozioologie.phil.uni-erlangen.de

Der Arbeitslosigkeit soll in westlichen Wohlfahrtsstaaten in erster Linie mit Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten begegnet werden. Dabei setzen sich oft länderübergreifend Leitvorstellungen wie »Aktivierung« und »New Public Management« durch, die auch in anderen sozialen Problemfeldern wirksam werden.

Die Bewertung sozialer Probleme unterliegt immer auch kulturellen und durch gesellschaftlichen Wandel sich verändernden Deutungsmustern, die als spezifische Probleme zunächst identifiziert werden müssen, um von geeigneten und zuständigen Organisationen der Problembearbeitung gelöst oder zumindest in Angriff genommen zu werden (Groenemeyer 2010).

Dem sozialen Problem der Arbeitslosigkeit wird in westlichen Wohlfahrtsstaaten in erster Linie mit Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten begegnet, die von verschiedenen Akteuren vorgehalten werden. Im Zentrum der Problembearbeitung steht die öffentliche Arbeitsverwaltung, die in den letzten Jahren zahlreiche Reformen erlebte.

Diese Reformen können dabei stellvertretend für den Umbau vieler wohlfahrtsstaatlicher Institutionen unter den Vorzeichen einer aktivierenden Sozialpolitik sowie einer Modernisierung der Verwaltungsorganisationen gesehen werden – Reformprozesse, die in den letzten Jahren intensiv und interdisziplinär wissenschaftlich begleitet wurden: Die Spannweite des Feldes wird damit zum einen von gegenwärtiger Bürokratieforschung abgesteckt, die sich aktuell mit der Frage befasst, inwiefern sich bürokratisches Verwaltungshandeln in Dienstleistungshandeln transformiert; damit ist auch ein Wandel des Dienstethos im öffentlichen Dienst angesprochen.

Organisationsoziologische Forschungen richten des weiteren ihren Fokus auf

das Identifizieren von beabsichtigten und nicht intendierten Wechselwirkungen und Nebeneffekten der Reformen und ihre Auswirkungen auf die Ebene der konkreten Interaktion zwischen Staatsbediensteten und Bürgerinnen und Bürgern. Schließlich wird das Feld durch den Wandel und das Erscheinen von unterschiedlichen Beratungs- und Vermittlungsorganisationen aus der Sozialwirtschaft bestimmt und begrenzt, von denen viele von der öffentlichen Hand getragen und finanziert werden.

Reformen als »travelling ideas«

Die staatliche Bearbeitung von Arbeitslosigkeit erlebte einen tiefgreifenden Wandel, der sich als eine Folge der Diffusion von »travelling ideas« (Sahlin-Andersson 2002) interpretieren lässt – von Ideen, die sich als globale Konzepte und Skripte weltweit durchsetzen und auf die man sich in legitimer Art und Weise beziehen kann (Sowa/Zapfel 2015).

Die Einführung aktivierender Sozialpolitik sowie die Etablierung von privatwirtschaftlichen Effizienz- und Rationalisierungskriterien haben unter dem Label Aktivierung und New Public Management nicht nur die Arbeitsverwaltung transformiert, sondern ebenso an sie angrenzende Bereiche, in denen Beratung und Vermittlung eine zentrale Rolle spielen. Dazu zählen etwa kommunale Einrichtungen, öffentlich-wohlfahrtliche, zivilgesellschaftlich und privatwirtschaftlich getragene Institutionen. →

Konkretisierungen auf der Mikroebene

Das gewandelte Staatsverständnis und die neuen Steuerungsphilosophien müssen sich auf der Handlungsebene der Akteure in Praktiken niederschlagen, um wirkmächtig zu sein. Dabei lassen sich drei Hauptströmungen identifizieren:

- Erstens zeigt sich in immer mehr europäischen Wohlfahrtsstaaten, dass die Frage nach der Employability (»Beschäftigungsfähigkeit«) von arbeitslos gewordenen Individuen von den zuständigen Organisationen der Problembearbeitung beantwortet werden muss. Beschäfti-

gungsfähigkeit ist jedoch keine objektive Kategorie, sondern ist abhängig von Interessen und Interpretationen, weshalb dementsprechend vorsichtig mit einer vorschnellen Zuschreibung und Kategorisierung umgegangen werden muss. Die Bemühungen der Organisationen der Problembearbeitung zielen dann darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit von Individuen durch geeignete Fördermaßnahmen wiederherzustellen.

- Zweitens wurden, um die Effektivität und Effizienz von Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten nachweisen zu können, Systeme der Zielsteuerung und des Controllings eingeführt. Die moderne, indirekt über Kennziffern gesteuerte Arbeitsverwaltung muss beispielsweise damit umgehen, dass Zahlen immer nur ein eindimensionales Bild eines Falles liefern, welches dann in der Vermittlungs- und Beratungspraxis aufgearbeitet werden muss. In der Tat sollten moderne Verwaltungsinstitutionen mit Vermittlungsaufgaben diesem Missverhältnis mehr Aufmerksamkeit und den notwendigen Freiheitsgraden ihrer Mitarbeiter größere Aufmerksamkeit widmen. Es verwundert daher nicht, dass sich in den Beratungsnischen Angebote von Transferträgern, behördenunabhängigen Beratungsdienstleistern für Erwerbslose oder der schulischen Berufsberatung finden, die versuchen (je nach konkreter Aufgabenzielstel-

- Drittens entwickelte sich Aktivierung zu einer der handlungsleitenden Ideen der modernen Arbeitsverwaltung und deren Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen. Es zeigt sich auf der Handlungsebene von Akteuren, dass insbesondere Jobcenter trotz oftmals ungünstiger Rahmenbedingungen sehr differenziert mit diesem Diktum umgehen, allerdings kann durch diese Überschrift das Vermittlungshandeln die Betroffenen auch schlicht verdinglichen, was dann einen Zugang zu deren

biografischen Besonderheiten erschwert und schließlich die geforderte »passgenaue« Vermittlung in Frage stellt.

»Travelling ideas«, Wohlfahrtsstaaten und Sozialwirtschaft

Es zeigt sich deutlich, dass die »travelling ideas« einen Einfluss auf die Formen und Ausprägungen von »Beratung und Vermittlung« haben. Jedoch zeigt die Diversität der Beratungs- und Vermittlungspraxis in und zwischen Wohlfahrtsstaaten, dass die Bearbeitung von Arbeitslosigkeit sich durch die Diffusion der Prinzipien Aktivierung und New Public Management nicht automatisch vereinheitlicht. Vielmehr schafft der jeweilige Kontext aus lokaler Organisation und Interaktionen der beteiligten Akteure besondere Situationen der Beratung und Vermittlung, die jeweils einer entsprechenden Beobachtung und Reflexion bedürfen. Erst der Vergleich zeigt dann, dass zumal im mitteleuropäischen Raum die Rahmenbedingungen als eher transnational reflektiert werden können, die auf regionale Probleme und Anwendungen treffen. Wohlfahrtstaatliche Disparitäten bleiben trotz der Übernahme von globalen Skripten erhalten.

Für Wohlfahrtsverbände und Sozialunternehmen, die sich im erweiterten Umfeld der öffentlichen Arbeitsverwaltung befinden und Beratungs- und Ver-

mittlungstätigkeiten durchführen oder unterstützen, bedeutet diese Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, dass sie die beschriebenen »travelling ideas« mittragen, wollen sie auch in Zukunft öffentliche Auftragsmittel erhalten.

Insofern verpflichtet sich die Sozialwirtschaft dazu, die Beschäftigungsfähigkeit von arbeitslos gewordenen Menschen zu erhöhen und diesen Personenkreis zu aktivieren. Bei begrenzt vorhandenen Mitteln, geht es darum, durch geeignete Maßnahmen und Dienstleistungen Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt – mit anderen Worten: Integrationen – zu erzielen.

Die Organisationen der Problembearbeitung in der Sozialwirtschaft sind jedoch durch spezifische Milieus und Professionen und den damit vertretenen Menschenbildern und Deutungsmustern gekennzeichnet. Insofern ist von eigensinnigen Akteuren auszugehen, die das soziale Problem der Arbeitslosigkeit gemäß ihren eigenen Deutungs- und Regelsystemen interpretieren und das neue Staatsverständnis und die neuen Steuerungsphilosophien in ihre eigenen Kontexte übersetzen. ■

»Als »travelling ideas« können Konzepte verstanden werden, die sich weltweit durchsetzen«

Literatur



Groenemeyer, Axel (2010): Doing Social Problems – Doing Social Control. In: Axel Groenemeyer (Hg.): Doing Social Problems: Mikroanalysen der Konstruktion sozialer Probleme und sozialer Kontrolle in institutionellen Kontexten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-56.

Sahlin-Andersson, Kerstin (2002): National, international and transnational constructions of New Public Management, in: Christensen, Tom/Løegreid, Per (Hg.): New Public Management. The transformation of ideas and practice, Aldershot: Ashgate, S. 43-72.

Sowa, Frank/Staples, Ronald (Hg.) (2017): Beratung und Vermittlung im Wohlfahrtsstaat, Baden-Baden: Nomos/edition sigma.

Sowa, Frank/Zapfel, Stefan (2015): Aktivierung als globales Modell der Weltpolitik? Konzeptuelle Überlegungen zum Wandel der Arbeitsmarktpolitik in europäischen Wohlfahrtsstaaten, in: Sozialer Fortschritt Vol. 64, Heft 3, S. 47-54.