
Aktivieren? Befähigen?

Chancen erweitern!

Ein Werkstattbericht

Peter Bartelheimer
Fachgespräch Befähigungsansatz der
Friedrich-Ebert-Stiftung,
Berlin, 17. Juni 2013

■ Überblick

■ Projekthintergrund

■ Basiskonzepte

- Chancen- oder Befähigungsansatz –Göttinger Lesart von A. Sen

■ Methodische Anforderungen

- Was heißt Chancen operationalisieren
- Chancen im Lebensverlauf
- Kontrafaktische Informationen

■ Anwendungsfall Arbeitsmarktdienstleistungen

- Kontroverse Konstruktionen von Arbeitslosigkeit
- Perspektiven und Bewertungsmaßstäbe in gesteuerter Interaktion

■ Projekthintergrund

■ Projekthintergrund

■ **Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland (BMBF), seit 1999**

- Verbundvorhaben *soeb* 1 (1999 – 2004), Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht. Wiesbaden (VS) 2005
- Verbundvorhaben *soeb* 2 (2006 – 2009). Teilhabe im Umbruch. Zweiter Bericht. Wiesbaden (VS) 2012
- Verbundvorhaben *soeb* 3. *soeb*-Werkstatt 2010
Verbundvorhaben 2013- 2016

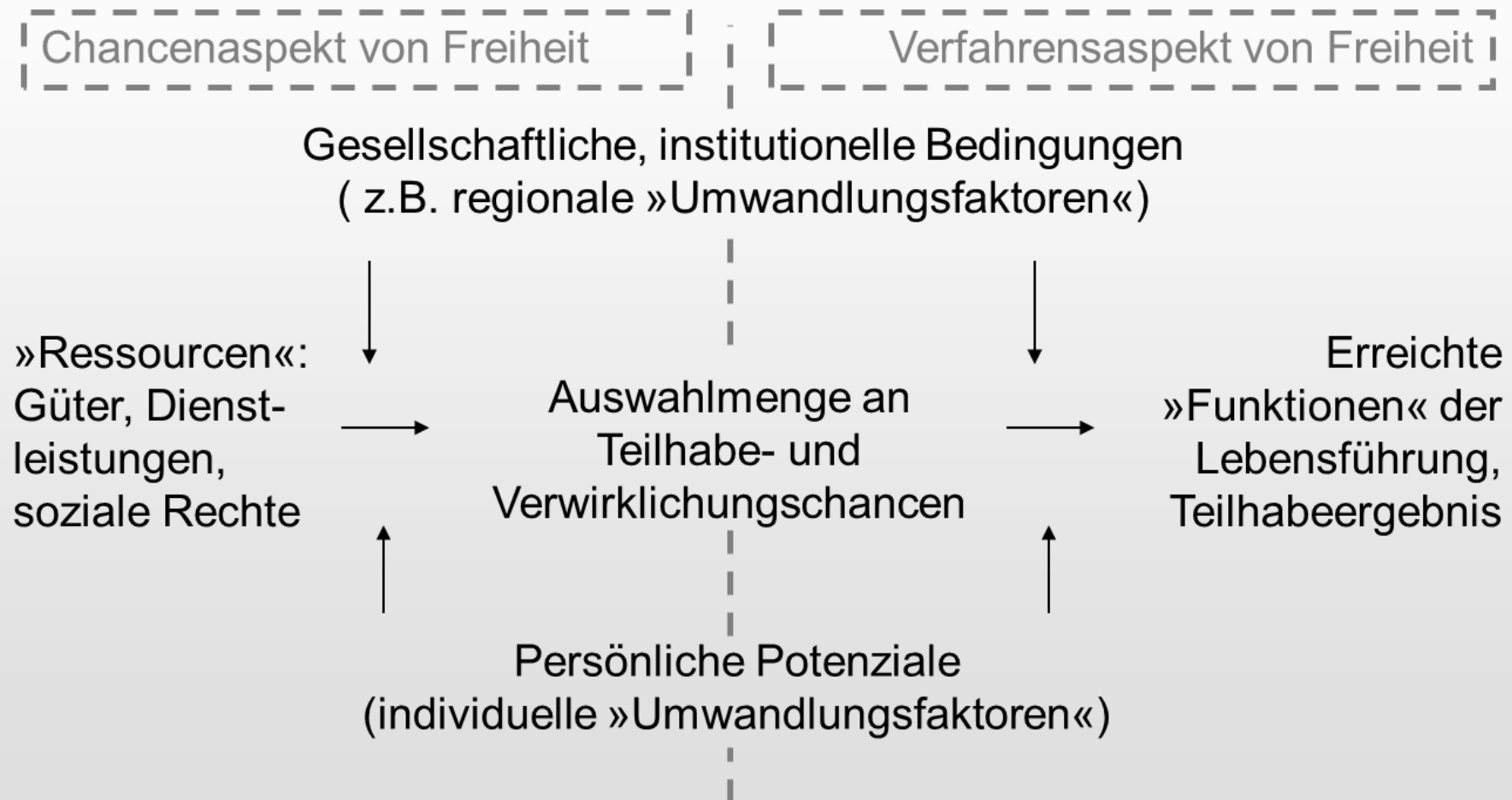
■ **Resources, Rights and Capabilities: In Search of Social Foundations for Europe (CAPRIGHT), 2006 – 2010**

■ **Evaluationsstudien zu Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung, seit 2006 Rechtskreise SGB II und SGB III, u.a.:**

- »Ganzheitliche Unterstützung«
- Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit

■ Chancen- oder Befähigungsansatz –
Göttinger Lesart von A. Sen

■ Zielgröße: Funktionen als sinnvoll erkannter Lebensführung



-
- **Chancenstrukturen in Gesellschaft – Beziehungen zwischen »structure« und »agency« im Sozialmodell**
 - **Wohlfahrtsproduktion (erweiterter Produktionsbegriff)**
 - Entstehung und sozialstrukturell ungleiche Verteilung von Teilhabeeffekten
 - **Umbruch (Transformation) des Produktions- und Sozialmodells**
 - Verändertes Spektrum betrieblicher Strategien und Praktiken
 - Pluralisierte Lebensweisen von Personen in Haushalten
 - Veränderte institutionelle Regulierung sozialer Beziehungen
 - **Teilhabedimensionen und Teilhabemodi**
 - Erwerbsteilhabe
 - Soziale Nahbeziehungen
 - Bürgerliche, politische und soziale Rechte
 - Bildungsbeteiligung, -erwerb
 - **Teilhabemodus als Kategorie der Sozialstruktur**
 - Zonen der Teilhabe, der Prekarität, der Fürsorge und des Ausschlusses
-

■ Methodische Anforderungen

-
- **Was heißt »Chancen operationalisieren«**

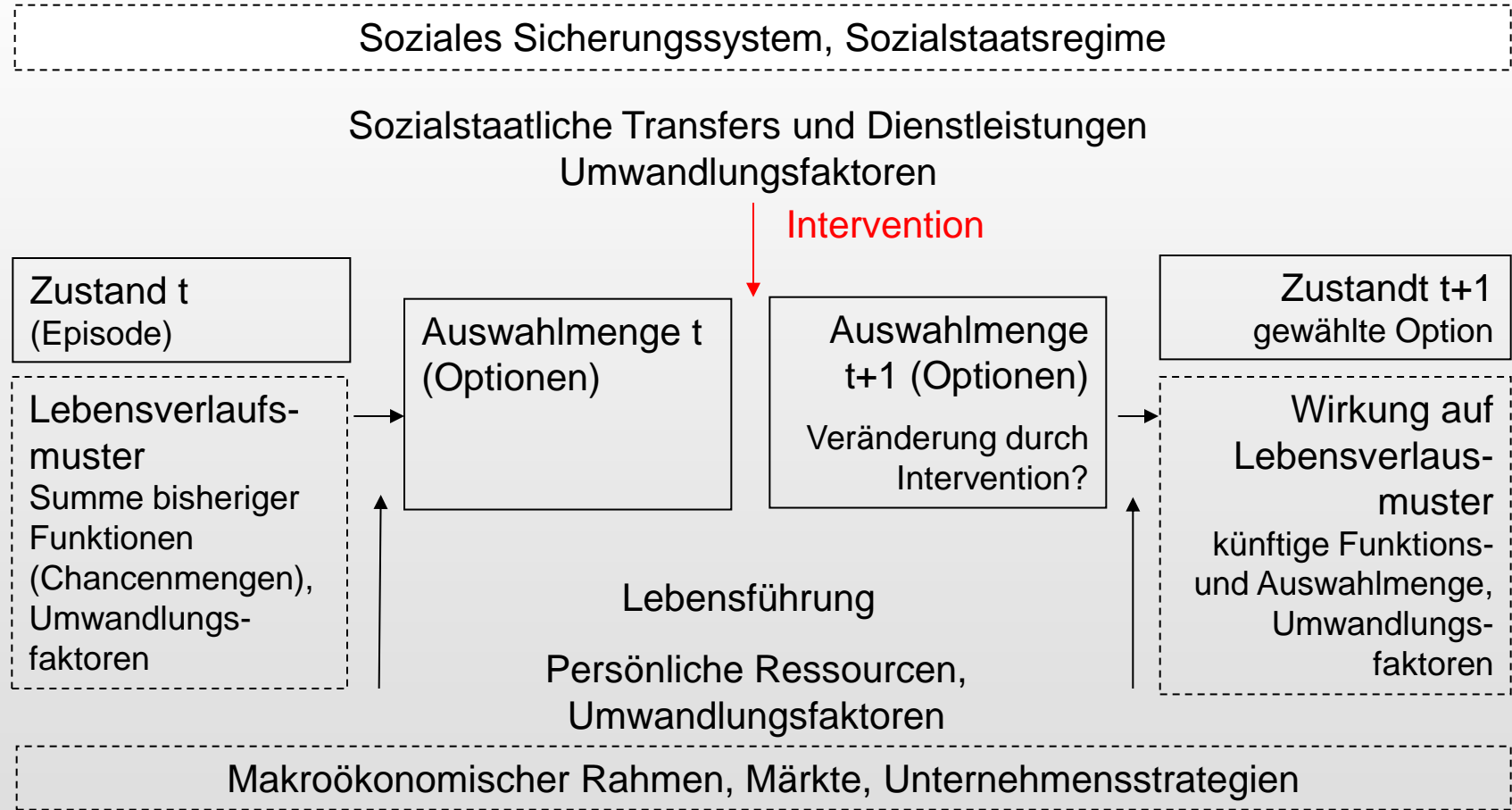
 - **Befähigung, Verwirklichungschancen als »Sen-sitizing concept«**
 - Theorien des Gegenstandsbereichs
 - Disziplinäre Theorien, z.B. Lebensverlaufsforschung
 - Normative Fragen
 - Normativer Individualismus
 - Ungleichheitsschwellen (»fault lines«) für Wahlmöglichkeiten

 - **Wie entwickeln sich Chancenstrukturen im Lebensverlauf**
 - Wie »pfadabhängig« sind Lebensabschnitte und Biografien

 - **Wie lassen sich Vielfalt und Ungleichheit unterscheiden**
 - Kontrafaktische Informationen über die Auswahlmenge

 - **Befähigung, Verwirklichungschancen als Evaluationsparadigma**
 - Individualisierung sozialstaatlicher Leistungen
 - Wertschätzung, Lösungsorientierung und autonome Lebensführung
-

■ Befähigung im Lebensverlauf: Wirkungen sozialstaatlicher Interventionen



-
- **Wahlmöglichkeiten sind potenzielle Outcomes – meist unbeobachtet, aber real**

 - **Beobachtete Wohlfahrts-Outcomes: »Funktionen« (Zustände und Aktivitäten) individueller Lebensführung**
 - Auswahleffekte: Präferenzen für eine Lebensweise
 - Anpassungseffekte: Reaktion auf Einschränkungen und Zwänge

 - **Zwei Fragen verlangen kontrafaktische Informationen**
 - Wie viel Wahlfreiheit haben Individuen? (Welche Funktionen waren möglich, wurden aber nicht gewählt?)
 - Wie hoch bewerten Individuen ihre Wahlfreiheit?

 - **Kontrafaktische Informationen beschreiben potenzielle Outcomes**
 - Mögliche, unbeobachtete Funktionen bestimmen die beobachteten näher (»verfeinerte Funktionen«)
 - Wohlfahrtseffekte realisierter Funktionen hängen auch von Prozessqualitäten (Alternativen und Wahlentscheidungen) ab

■ Zum Beispiel Verdienermodelle: Welche Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche, welche Zwänge?

■ Differenzierte Verdienermodelle von Paaren mit Kindern im Ost-West-Vergleich

– MZ 2007, Sabine Fromm

Region / Alter der Kinder	Partner- schaftlich	Modernis. Ernährer- modell	Trad. Ernährer- modell	Andere Tz.- Modelle	Beide nicht erwerbs- tätig
Alte Bundesländer in %					
Alle < 18 J.	12,3	45,6	32,9	4,5	4,7
7 bis < 12 J.	9,0	50,7	31,9	4,3	4,1
Neue Bundesländer in %					
Alle < 18 J.	37,7	28,9	20,4	5,0	7,9
7 bis < 12 J.	37,4	32,6	17,6	5,8	6,7

■ Forschungsstrategien zu kontrafaktischen Informationen

■ Erhebungsinstrumente in Bevölkerungsumfragen

- »Verfeinerung« beobachteter Funktionen durch Zusatzinformationen
 - z.B. Wahlmöglichkeit, Kontext, Nichterreichen allgemein akzeptierter Funktionen, Präferenzaussagen, prospektive Fragen
- Summarische Autonomiemessung
 - z.B. Einschränkungen, Gelegenheiten, Einfluss
- Selbstauskunft oder Information durch andere

■ Strategien der Sekundäranalyse

- Verfehlen elementarer Funktionen (»Allgemeinheitsvermutung«)
- Nutzung von Zusatzinformationen im Längsschnitt
- Gruppenbasierte Verfahren
- Funktionen als latente Variablen

■ Anwendungsfall
Arbeitsmarktdienstleistungen

■ **Arbeitslosigkeit in Chancenperspektive**

■ **Unfreiwillige Arbeitslosigkeit – keine wertvolle Funktion**

- Episoden der Arbeitslosigkeit sind Risiken im Erwerbsverlauf
- Anhaltende oder wiederkehrende Episoden wirken ausgrenzend

■ **Gruppen wertvoller Optionen für Übergänge aus Arbeitslosigkeit**

- Beschäftigung (Bewertung der Qualität abhängig von materieller Lage und Erwerbsorientierung)
- Ausbildung oder andere Aktivitäten, die Beschäftigungsfähigkeit verbessern
- Optionen außerhalb des Arbeitsmarkts

■ **Durch Arbeitsverwaltung vermittelte Ressourcen**

- Einkommensersatz (Transfers) aus Arbeitsmarktgründen
- vermittlungsorientierte persönliche Dienstleistungen
- »aktive« Maßnahmen (Hauptaktivität nicht vermittlungsorientiert)

■ **Persönliche Ressourcen (Ersparnisse, andere Transfers, Familie)**

-
- **Chancen als Zielgröße der Evaluation – eine kontroverse Konstruktion des Status »arbeitslos«**

 - **Neoklassische Standardinterpretation von Arbeitslosigkeit**
 - Arbeitslosigkeit ist freiwillig, bedingt durch persönliche Merkmale (Präferenz für Freizeit, Erwartungslohn über Produktivität)
 - Beschäftigungsfähigkeit durch individuelle Anpassung an Nachfrage

 - **Aktivierungsparadigma**
 - Hohe Beschäftigungsquoten als makroökonomische Zielgröße
 - Anpassung an Niedriglohnsektor, atypische Jobs als Integrationsziel
 - Vorrang für Übergang in ungeforderte Beschäftigung, gleich welcher Art
 - Sekundäre Arbeitsmarktsegmente als Einstieg für »outsider«

 - **Konsequenzen für Arbeitsverwaltung**
 - Geldleistungen als »lock-in« statt als »Suchhilfen«
 - Kontrolle der Bewerbungsbemühungen vor Vermittlung
 - Eigenverantwortung für »Integration«

-
- **Chancenorientierung als »Informationsbasis für die Bewertung«**

 - **Aktivierungs- und Chancenparadigma verstehen Einzelfallarbeit verschieden**
 - Beide Paradigmen verlangen individualisierte Betreuung
 - Chancenansatz fordert gesellschaftliche Unterstützung als Bedingung autonomen Handelns, wertet alle wertgeschätzten Übergänge gleich
 - Aktivierung weist Individuen Verantwortung zu, gibt positiv bewertete Übergänge vor

 - **Sanktionen als Beispiel**
 - In Capability-Literatur gilt Ablehnung eines Vermittlungsvorschlags als Indikator für Wahlmöglichkeiten (verfeinerte Funktion, vgl. Farvaque 2005)
 - In Arbeitsverwaltung kann Ablehnung Sanktionsgrund sein
 - SGB II: jährlich mehr als eine Million Sanktionen (Entzug des Existenzminimums)
 - Zuwachs wird auch mit verbesserter Arbeitsmarktlage erklärt
-

-
- **Konsequenzen für die Evaluation aktivierender Arbeitsmarktpolitik**

 - **Arbeitsmarktregime mit geringen Verhaltensanforderungen und geringer Betreuungsintensität – standardisierte Ansprüche**
 - Einkommensersatz erweitert Chancen »hilfsweise« – schafft zeitliche Spielräume für persönlich wertvolle Aktivitäten
 - Chanceneffekte von Maßnahmen für Zielgruppen können mit Vergleichsgruppenansatz gemessen werden (Nichtteilnehmer/innen)

 - **In Arbeitsmarktregimen mit starker Aktivierung sind Dienstleistungen entscheidende Umwandlungsfaktoren**
 - Handlungs- und Ermessensspielräume der Fachkräfte
 - Definition des Status »arbeitslos«, fallweise Leistungsentscheidungen
 - Stellvertretende Bewertung individueller Übergangsoptionen
 - Eingliederungsvereinbarung (Vertragsfiktion) als Verfahrensstandard
 - Keine Vergleichsgruppe – Messung der Outcomes auf Fallebene
 - Forschungsstrategie: individuelle Fallrekonstruktion
-

-
- **Warum sich Betreuung nur begrenzt steuern lässt:
Ohne Handlungsautonomie keine Interaktion**

 - **Fachkräfte übersetzen Organisationsregeln**
 - Qualität entsteht nur durch Kompetenzen und Fachlichkeit
 - **»Doppeltes Mandat« der Fachkräfte: zwei »Beteiligungsformate«**
 - Kontroll- und Gewährungsfunktion – verlangt »Mitwirkung«
 - Unterstützungs- und Kooperationsfunktion – erfordert »Dienstleistungsversprechen« und persönlichen Auftrag der Nutzer/innen
 - **Was Fachkräfte und Leistungsberechtigte aushandeln müssen**
 - Herstellen einer gemeinsamen Problemsicht
 - Gestaltung der Dienstleistungsbeziehung
 - Zielfindung
 - Festlegung von Aktivitäten beider Seiten
 - **Leistungsberechtigte urteilen in letzter Instanz**
 - Gilt auch bei Betreuung als Leistungsvoraussetzung
-

-
- **Männer und Frauen mit Eigenschaften –
Worin sich Integrationsfachkräfte unterscheiden**

 - **Problemsicht (»komplexe Problemlage«, »schadhaftes Objekt«)**
 - (A1) Normgerechtes Bewerbungsverhalten
 - (A2) Konzessionsbereitschaft und Strategieänderung (Anpassung an den Arbeitsmarkt)
 - (A3) Hindernisse auf Bewerber/inn/en- und Arbeitgeberseite im Blick
 - (A4) Angemeldeter Unterstützungsbedarf im Einzelfall

 - **Beziehungsangebot (wie »direktiv« bzw. »koproduktiv«)**
 - (B1) Pflichten nachhalten
 - (B2) Geschäftsziele im Einzelfall erreichen (»freundschaftlich und streng«)
 - (B3) Als Vermittlungsexperte/in Regeln setzen
 - (B4) »Mitreden« lassen, Aushandlung gestalten

■ Häufige »Handlungsmodelle« in der Arbeitsverwaltung

■ A1/B1: regelorientierte und direktive Arbeitsweise

- Unpersönliche Anforderungen an gesetzkonformes Suchverhalten

■ A2/B2: pädagogische Anforderungen, Ziel Verhaltensänderung

- Persönliche »Vorteilsübersetzung« für Geschäftsziele, bei Widerstand Druck

■ A3/B3: spezialisierte Vermittlungsdienstleister/innen

- Direktive Arbeit am Vermittlungsziel, aktiv auch gegenüber Arbeitgeberseite

■ A4/B4: fallbezogene Problemwahrnehmung, Aushandlung

- Offenheit für verschiedene Unterstützungsleistungen und Lösungen

■ A4/B2: Offene Datensammlung, danach Zielvorgabe

- Engführung der Interaktion bei der Zielfindung

■ Andere Kombinationen ...

■ Das andere Mandat: Wie Arbeitslose Beratung und Unterstützung bewerten

■ Rahmenbedingungen

- Verfügbare Zeit, Wegezeiten und Fahrtkosten, feste Ansprechperson

■ Stellung im Leistungsprozess

- Achtung als Person, Wahrung individueller Rechte
- Entscheidungsrechte und Handlungsspielräume

■ Dienstleistungsbeziehung

- Offene und freundliche Atmosphäre
- Aktives Engagement der Fachkraft
- Vertrauensbeziehung

■ Fachlichkeit

- Persönliche Kompetenz, Arbeitsmarktwirksamkeit der BA / des Trägers
- Passgenauigkeit (individuelle Fallbearbeitung)

■ Konkreter Nutzen

■ Konsequenzen für eine Dienstleistungsstrategie – Ziele im Fall als Qualitätsmaßstab

■ Ziele gemeinsam vereinbart

- darunter: Ziele erreicht
- darunter: Ziele nicht erreicht
 - Zielanpassung einvernehmlich vereinbart
 - Neues Teilziel erreicht
 - Teilziel(e) erreicht, Voraussetzungen verbessert
 - Ziele noch erreichbar

■ Keine gemeinsame Zielvereinbarung

- Aus Sicht der Arbeitslosen am kritischsten bewertet

■ Handlungsmodelle A3/B3 und A4/B4 sind erfolgreicher

■ Eingliederungsvereinbarung als problematischer Prozessschritt