

Bauer, Frank; Franzmann, Manuel; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias

Research Report

Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen I: Aneignungsweisen und Umsetzungsformen der "JobPerspektive"

IAB-Regional. IAB Nordrhein-Westfalen, No. 01/2011

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bauer, Frank; Franzmann, Manuel; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias (2011) : Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen I: Aneignungsweisen und Umsetzungsformen der "JobPerspektive", IAB-Regional. IAB Nordrhein-Westfalen, No. 01/2011, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/178101>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Regional

Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz

1/2011

Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen I

Aneignungsweisen und Umsetzungsformen der
„JobPerspektive“

Frank Bauer
Manuel Franzmann
Philipp Fuchs
Matthias Jung

ISSN 1861-4760

IAB Nordrhein-Westfalen
in der Regionaldirektion

Nordrhein-
Westfalen

Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen I

Aneignungsweisen und Umsetzungsformen der „JobPerspektive“

Frank Bauer (IAB Nordrhein-Westfalen)

Manuel Franzmann (IAB Nordrhein-Westfalen)

Philipp Fuchs (IAB Nordrhein-Westfalen)

Matthias Jung (IAB Nordrhein-Westfalen)

Mit finanzieller Unterstützung des Landes Nordrhein-Westfalen und des Europäischen Sozialfonds



EUROPÄISCHE UNION

Europäischer Sozialfonds

**Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen**



IAB-Regional berichtet über die Forschungsergebnisse des Regionalen Forschungsnetzes des IAB. Schwerpunktmäßig werden die regionalen Unterschiede in Wirtschaft und Arbeitsmarkt – unter Beachtung lokaler Besonderheiten – untersucht. IAB-Regional erscheint in loser Folge in Zusammenarbeit mit der jeweiligen Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit und wendet sich an Wissenschaft und Praxis.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	7
1 Einleitung	9
2 Zur gesetzlichen Grundlage der Implementation von § 16e SGB II	11
2.1 Zum SGB II als dem gesetzlichen Rahmen des § 16e SGB II	11
2.2 § 16e SGB II – Beibehaltung der Aktivierungslogik oder Korrektur?	11
2.3 Der Gesetzestext des § 16e SGB II und seine Implikationen für die Umsetzungspraxis	14
3 Die Praxis der Implementation von § 16e SGB II – Variierende Deutungs- und Entscheidungsmuster der SGB-II-Träger	15
3.1 Anlage der Untersuchung	15
3.1.1 Zusammensetzung des Untersuchungssamples	15
3.1.2 Der aktorszentrierte Institutionalismus als analytischer Rahmen der Untersuchung	17
3.2 Untersuchungsergebnisse	22
3.2.1 Vier Typen grundsätzlich verschiedener Aneignung des § 16e SGB II und exogene Faktoren der Umsetzung	23
3.2.2 Stilisiertes Modell der Umsetzungsvarianz im Rekurs auf den Dienstleistungsprozess bei der Umsetzung des § 16e	24
3.2.3 Zeitverlauf des Steuerungshandelns und dessen Bedeutung für die SGB II Träger	26
3.2.4 Typologie der Deutungen von § 16e SGB II durch die verschiedenen Grundsicherungsträger samt korrespondierender Strukturierung der Dienstleistung	29
4 Schlussfolgerungen	38
Literatur	42

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Modell des Dienstleistungsprozesses	24
--	----

Zusammenfassung

Im Herbst 2007 wurde mit § 16e SGB II in Deutschland erstmals die Möglichkeit eines potentiell unbefristeten Lohnkostenzuschusses von bis zu 75 Prozent des Bruttolohns für Arbeitgeber¹ bei der Einstellung besonders arbeitsmarktferner Langzeitarbeitsloser geschaffen. Diesem Gesetz lag die Beobachtung zugrunde, dass trotz verbesserter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen ein relevanter Teil der Langzeitarbeitslosen weiterhin auch mittelfristig keine Chancen auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt hat. In der vorliegenden Publikation werden Ergebnisse einer Implementationsstudie bei Grundsicherungsträgern in Nordrhein-Westfalen vorgestellt, welche die regionalen Unterschiede und deren Ursachen in der Umsetzung dieses Gesetzes untersucht. Zunächst werden der arbeitsmarkt- und sozialpolitische Hintergrund der Gesetzgebung, der Verlauf des Gesetzgebungsprozesses sowie wesentliche Impulse des Steuerungsprozesses sowohl auf Bundesebene als auch länder-spezifisch für Nordrhein-Westfalen skizziert. Im Rekurs auf den theoretischen Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus wird im empirischen Teil eine Typologie von vier differenten regionalen Umsetzungsstrategien der Grundsicherungsträger präsentiert. Dies umfasst einerseits grundlegende Varianten der Aneignung des Gesetzes auf der Leitungsebene der SGB-II-Träger sowie andererseits durch diese Varianten bedingte Unterschiede in der Ausgestaltung des Dienstleistungsprozesses bei der Implementation von § 16e SGB II.

Keywords:

Arbeitsmarktpolitik, Aktivierung, Implementationsstudie, Arbeits- und Sozialverwaltung

Wir danken unseren Kollegen Silke Hamann und Volker Kotte für ihre hilfreichen Kommentare und wertvollen Anregungen, die zu einer Überarbeitung des Berichts geführt haben. Dank gebührt außerdem unserer Kollegin Birgit Carl für die Gestaltung der Publikation.

¹ Zu Gunsten der einfacheren Lesbarkeit wird in diesem Bericht in der Regel die grammatikalisch maskuline Form gewählt. Damit sind freilich Frauen und Männer gleichermaßen gemeint.

1 Einleitung

Der am 1. Oktober 2007 in Kraft getretene § 16e des Sozialgesetzbuches II, auch „Beschäftigungszuschuss“ (BEZ) oder „JobPerspektive“ genannt, bildet die gesetzliche Grundlage einer der Möglichkeiten nach unbefristeten öffentlichen Beschäftigungsförderung, die ein Novum in der bundesrepublikanischen Arbeitsmarktpolitik darstellt.² Förderfähig sind erwachsene Langzeitarbeitslose, die neben der Langzeitarbeitslosigkeit zwei weitere Vermittlungshemmnisse wie etwa Krankheit oder Qualifikationsmängel aufweisen und in den nächsten 24 Monaten voraussichtlich keine Aussicht auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt haben. Unterstützt werden soll diese Zielgruppe durch einen Zuschuss an potentielle Arbeitgeber, der 50 Prozent oder 75 Prozent der Lohnkosten beträgt und zunächst für 24 Monate gezahlt wird.³ Wird der Geförderte auch im Anschluss daran noch als chancenlos am ersten Arbeitsmarkt eingeschätzt, soll dieser Zuschuss unbefristet gewährt werden. Seit dem 1. April 2008 ist es für eine Förderung unerheblich, ob der Arbeitgeber öffentlich oder privat, profitorientiert oder nicht profitorientiert ist und ob es sich bei dem Arbeitsplatz um einen zusätzlich geschaffenen handelt oder nicht.

Der vorliegende Text präsentiert Ergebnisse einer Implementationsstudie⁴ zu diesem neuartigen Instrument, das eine Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik markiert. In den Umsetzungsweisen reflektiert sich eine generelle gesellschaftliche Debatte, die man schlagwortartig folgendermaßen umreißen könnte: Ist Aktivierung die bessere Sozialpolitik? Von Anfang an waren Unterschiede sichtbar in der regionalen Implementation durch die Träger der Umsetzung, die Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) und Optionskommunen, also die für Arbeitsvermittlung und Grundsicherung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuständigen Behörden der öffentlichen Arbeits- und Sozialverwaltung. Ziel der Studie war es unter anderem, die unerwartet starken regionalen Disparitäten in der Umsetzung des § 16e SGB II nicht nur möglichst umfassend zu beschreiben, sondern die Differenzen vor allem auch analytisch zu durchdringen, das heißt, zu erklären, worin die Gründe für die abweichenden Formen der Implementation bestehen und welche Konsequenzen sie haben. Insbesondere für die Steuerungsinstanzen im Land – das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales bzw. das heutige Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales sowie die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit NRW – war es erklärungsbedürftig, dass einige Grundsicherungsträger frühzeitig hohe Fallzahlen von nach § 16e SGB II Geförderten aufwiesen, während andere im Vergleich dazu dauerhaft zurückzubleiben schienen. Es ging also von Beginn an auch darum zu erklären, weshalb manche Umsetzungsträger die politisch gewünschten und in Form von Fallzahlenerwartungen auch explizit artikulierten Zielvorgaben im Rahmen der regionalen Implementation nicht so erreichten wie andere.

² Zur Verortung des § 16e SGB II im Kontext anderer Programme geförderter Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland: Kupka/Wolff 2009.

³ Die Bezeichnung dieses Instrumentes als „Zuschuss“ ist insofern bemerkenswert, als man umgangssprachlich unter einem solchen den kleineren Teil einer Gesamtsumme versteht, während er hier mindestens die Hälfte der Lohnkosten ausmacht. Objektiv bedeutet dies eine rhetorische „Verkleinerung“ der Dimensionen des BEZ.

⁴ Die hier präsentierten Ergebnisse beziehen sich ausschließlich auf den Implementationsprozess aus der Perspektive der Implementationsträger. In einem zweiten, später erscheinenden Bericht werden die Erfahrungen der im Rahmen von § 16e SGB II Geförderten untersucht.

Damit wird also einerseits der von Hause aus skeptische Blick einer Implementationsanalyse eingenommen, die grundlegend davon ausgeht, dass gesellschaftliche Reformvorhaben nicht damit abgeschlossen sind, dass ein Gesetz erlassen wird, sondern darauf besteht, dass erst die wirkliche Umsetzung des Gesetzes durch die regionalen Umsetzungsträger die „Verwirklichung“ der Reformvorhaben darstellt. Andererseits sollen aber nicht nur die Unterschiede und vielleicht Abweichungen „von Geist und Buchstaben“ des Gesetzes konstatiert und beschrieben werden. Vielmehr soll erklärt werden, wie diese zustande kommen. Auf diese Weise kann man womöglich aus Umsetzungsproblemen sowohl mit Blick auf die Gesetzgebung als auch hinsichtlich der Steuerung des Umsetzungsprozesses lernen.

Von der Implementation eines Programms kann nur dann sinnvoll gesprochen werden, wenn dem Programm eine politische Zielsetzung zugrunde liegt und ein an ihrer intentionalen Verwirklichung orientiertes Handeln identifizierbar ist (Mayntz 1980a: 4 f.). Es ist daher notwendig, diese politische Zielsetzung des umzusetzenden Programms zu rekonstruieren. In einem ersten Teil des Textes wird deshalb zunächst der gesetzliche Kontext des § 16e, also das SGB II, vergegenwärtigt, und daran anschließend diskutiert, ob § 16e strukturell als Fortentwicklung zentraler Elemente des SGB II oder aber als partielle Korrektur⁵ desselben zu verstehen ist; hierbei werden auch Quellen herangezogen, die der Phase der „policy formation“ (Mayntz 1980b: 239), also dem Prozess der politischen Willensbildung vor der Verabschiedung des Gesetzes, zuzuordnen sind. In einem nächsten Schritt wird der Gesetzestext des § 16e analysiert, damit kategorial dargelegt werden kann, welche systematischen Handlungsanforderungen sich allen Umsetzungsinstanzen stellen. Der zweite Teil des Textes bezieht sich direkt auf das Umsetzungs Handeln der Entscheidungsträger in den ARGE n und Optionskommunen. Nach einer kurzen Darstellung der analytischen Grundlage der Untersuchung und einer überblicksartigen Einführung der Typologie folgt eine stilisierte Darstellung des Leistungsprozesses bei der Implementation des BEZ. Daran schließt sich ein Abriss des Verlaufes des politischen Steuerungsprozesses auf Bundes- und Landesebene an. Schließlich erfolgt eine ausführliche Darstellung der vier Typen umfassenden Typologie grundlegend unterschiedlicher Umsetzungsweisen und den daraus resultierenden Konsequenzen für die regionale Arbeitsmarktpraxis. Eine Reihe von Konklusionen bildet den Abschluss des Textes.

⁵ Dieser Aspekt hat sich in der Untersuchung insgesamt als äußerst relevant herausgestellt. Dementsprechend wird er immer wieder angesprochen werden. Das gilt für die Behandlung des Gesetzgebungsprozesses ebenso wie für die Darstellung und Rekonstruktion der Deutungs- und Erklärungsmuster der für die Umsetzung verantwortlichen Personen in den SGB-II-Träger.

2 Zur gesetzlichen Grundlage der Implementation von § 16e SGB II

Die juristische Grundlage des § 16e ist eingefasst in das zu Anfang des Jahres 2005 in Kraft getretene SGB II, das zugleich erster Artikel und Kernbestandteil des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ist.

2.1 Zum SGB II als dem gesetzlichen Rahmen des § 16e SGB II

Formal handelt es sich hierbei um ein Artikelgesetz, mittels dessen eine neue Rechtsgrundlage geschaffen wird bzw. bestehende Gesetze durch eine Mehrzahl von Artikeln modifiziert werden, so dass bereits auf formaler Ebene eine substantielle Veränderung des bis dahin geltenden Rechts markiert wird. In Anlehnung an die Unterscheidung von Franz-Xaver Kaufmann könnte man das SGB II insgesamt als Sozialpolitik erster Ordnung bezeichnen, da es, verbunden mit einem weitreichenden Fokus und einem erheblichen institutionellen Umbau, auf soziale Problemlagen und deren normativ legitimierte, gezielte Beeinflussung ausgerichtet ist (Kaufmann 2009: 144 f.). Die Verabschiedung des § 16e SGB II hingegen stellt ein Beispiel für Sozialpolitik zweiter Ordnung dar, die auf eine Modifikation des bestehenden Interventionsapparates abzielt (ebd.).

Das SGB II setzt bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts, also bei den arbeitslosen und erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an, ohne die Nachfrageseite, also das Arbeitsplatzangebot als Randbedingung für die Vermittelbarkeit zu thematisieren. Die Definition der Erwerbsfähigkeit (§ 8 SGB II) ist dabei im internationalen Vergleich besonders inklusiv (Konle-Seidl/Eichhorst 2008: 15 f.). Ziel der Gesetzgebung ist die Integration möglichst aller Erwerbsfähigen in (Erwerbs-) Arbeit oder zumindest die Verminderung des individuellen Leistungsbezugs, also die Universalisierung der Erwerbsbeteiligung und die Reduktion von Zonen gesellschaftlich legitimer Nicht-Arbeit (Dingeldey 2007: 192). Demnach hat weder die Qualität der Erwerbsarbeit, etwa ob es sich um ein Normalarbeitsverhältnis handelt, noch die Berücksichtigung individueller Neigungen und Präferenzen Vorrang im Vermittlungsprozess. Zugleich wird der Bezug von Leistungen an die Erbringung von Gegenleistungen gekoppelt, die in einer Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II) festgeschrieben werden. Diese Konditionalisierung des Leistungsbezugs sieht bei mangelnder Vermittelbarkeit des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dessen verpflichtende Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit vor, womit Workfare-Elemente Eingang ins SGB II erhalten. Es findet sich in dem betreffenden Paragraphen keine Regelung für den Fall, dass sich nach der Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit die Chancen auf eine Vermittlung nicht verbessert haben. Ende 2007 war es weitgehend Konsens, dass trotz der zurückgegangenen Sockelarbeitslosigkeit die SGB-II-Arbeitslosen nicht im gleichen Maß wie die SGB-III-Arbeitslosen vom Aufschwung am Arbeitsmarkt profitierten (Bach et al. 2009: 7). Diese Problemdiagnose begründete den arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf.

2.2 § 16e SGB II – Beibehaltung der Aktivierungslogik oder Korrektur?

Für die Umsetzung von § 16e SGB II ist von großer Bedeutung, wie sich dieser Paragraph in das Gesetzbuch einfügt – die Umsetzungsträger wurden ja durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt überhaupt erst konstituiert und haben die Aufgabe, alle Bestimmungen des Gesetzbuchs umzusetzen. Wie groß der Bruch mit der Aktivierungslogik des SGB II durch dessen § 16e ist, soll hier kurz herausgearbeitet werden. Der Koalitions-

vereinbarung folgend, hatten SPD und CDU eine „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“ beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) gegründet⁶, die auch das Problem der schlechten Vermittlungschancen vieler Langzeitarbeitsloser angehen sollte. Ende März 2007 haben sich SPD und Union in dieser Arbeitsgruppe auf ein gemeinsames Konzept verständigt, welches von den Unterhändlern der Parteien, dem arbeits- und sozialpolitischen Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Klaus Brandner, MdB, und dem damaligen Arbeitsminister aus Nordrhein-Westfalen, Karl-Josef Laumann (CDU), ausgearbeitet worden ist. Das „Laumann-Brandner-Papier“ enthält die Darstellung dieses gemeinsamen Konzepts und ist damit ein herausragendes Protokoll des „policy-formation“-Prozesses, der der Implementation vorangeht und in dessen Verlauf praktische Lösungsansätze für das zuvor identifizierte politische Problem erarbeitet werden (Mayntz 1980a).

Die Unterhändler – beide langjährige Gewerkschafter in der IG-Metall – gehen in deutlicher Abgrenzung von den Aktivierungstendenzen des SGB II nicht von der Erwerbsunwilligkeit der Langzeitarbeitslosen aus. Sie unterstellen im Gegenteil eine persistente und intrinsische Erwerbsarbeitsorientierung als Regelfall. Die Vermittlungsschwierigkeiten der Zielgruppe des § 16e SGB II resultieren demzufolge weder aus einem Verhalten, das durch Sanktionsdrohung, noch aus Einschränkungen, die durch qualifizierende oder andere fördernde Maßnahmen geändert werden könnten, sondern aus einer Einschränkung ihrer Leistungsfähigkeit, die sie für potentielle Arbeitgeber unattraktiv macht. Diese Ausgangssituation macht eine Aktivierung, die auf die Erweiterung von Suchaktivitäten zielt, unsinnig⁷ (BMAS 2007: 19).

Für diese Langzeitarbeitslosen wird die Schaffung von „Beschäftigungsmöglichkeiten“ gefordert. Dabei orientiert sich das Laumann-Brandner-Papier weder an der Idee des „work for benefit“, noch an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, sondern am Kombilohnkonzept. Die öffentliche Förderung soll als Mittel dienen, um den Einsatz von Arbeitssuchenden, die in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt sind, für Betriebe rentabel zu machen. Die Verfasser insistieren, dass eine Minderung der Leistungsfähigkeit nicht mit Leistungsunfähigkeit gleichzusetzen ist (BT-Drucksache 2007: 11.278).

Diese besondere Würdigung der Arbeit von leistungsgeminderten Personen liegt auf der Linie des Sozialkatholizismus – Laumann steht dem in der katholischen Soziallehre verwurzelten Arbeitnehmerflügel der Union (CDA) vor. Es besteht hier Übereinstimmung mit der Enzyklika „Laborem Exercens“ von Papst Johannes Paul II., die der Arbeit Vorrang vor dem Kapital einräumt: Wert und Würde der Arbeit bestimmen sich demnach nicht „so sehr nach der Art dessen, was geleistet wird, als danach, dass der, der sie verrichtet, Person ist. Die Würde der Arbeit wurzelt zutiefst nicht in ihrer objektiven, sondern in ihrer subjektiven Dimension“ (Ludwig 2000: 241). Indem jemand das Seinige tut und so zur Wohlfahrt aller bei-

⁶ Mitglieder dieser Arbeitsgruppe waren neben Karl-Josef Laumann und Klaus Brandner auch Franz Müntefering, Andrea Nahles, Thomas de Maizière, Kajo Wasserhövel und Gerd Andres.

⁷ Koch/Krug/Stops (2009) formulieren diese Ausgangssituation in Termini der Suchtheorie hypothetisch: Nur dann, wenn die Eigeninitiative die „Wahrscheinlichkeit eines Jobangebots nicht erhöhte, liefe Aktivierung ins Leere und wäre völlig nutzlos und nur Schikane“ (ebd.: 242). Für die Zielgruppe des § 16e SGB II wird im Laumann-Brandner-Papier genau diese Ausgangsbedingung angenommen.

trägt, ist er vollgültig anzuerkennen, auch wenn in Begriffen einer positivistischen Betriebswirtschaftslehre der messbare Wert der Tätigkeit unzureichend erscheinen mag. Die Anschlussfähigkeit dieser Position an die Haltung der Gewerkschaften gegenüber weniger leistungsfähigen Arbeitnehmern liegt auf der Hand. In diesem Konsens liegt auch die systematische Begründung der Autoren des Arbeitspapiers für die Orientierung am Normalarbeitsverhältnis mit Merkmalen wie Tariflöhnen und Vollzeitigkeit, in denen sich für sie die Anerkennung der Würde der Arbeit und der arbeitenden Person ausdrückt.

Wenn man in diesem Zusammenhang überhaupt von „Aktivierung“ sprechen möchte, müsste man sagen, das hinter dem § 16e stehende Konzept setzt auf die Aktivierung der Nachfrageseite⁸, wenn es explizit davon spricht, „Beschäftigungsmöglichkeiten zu mobilisieren oder zu erschließen“ (BMAS 2007: 19). Für die im Arbeitspapier umrissene Zielgruppe sollen durch Subventionierung Arbeitsgelegenheiten bereitgestellt werden, die auf der phänomenologischen Ebene alle Merkmale des Normalarbeitsverhältnisses tragen (ebd.: 20), also dem industriellen Zeitarrangement, wie es sich in der Nachkriegszeit herausgebildet hat, entsprechen (Deutschmann 1987; Mückenberger 1985). Das Leitbild des § 16e SGB II ist eine Art „simulierte Normalität“.

Diese starke Normalitätsorientierung artikuliert sich in der Bundestagsdebatte zum § 16e SGB II in aller Deutlichkeit. Minister Laumann hebt in seiner Begründung des Gesetzesentwurfes auf die (Wieder-)Herstellung von Normalität ab: Den Geförderten soll mit dem Beschäftigungszuschuss die gleiche Normalität ermöglicht werden, welche eine Beschäftigung in einem „ganz normalen Arbeitsverhältnis“ gewährleiste (BT-Drucksache 2007: 11.278). Auf diese Weise distanziert der § 16e Workfare-Elemente des SGB II und gerät damit in Widerspruch zu einer Praxis des SGB II, deren arbeitsmarktpolitischer Verdienst darin gesehen wird, die Konzessionsbereitschaft der Arbeitssuchenden mit Sanktionsandrohungen und Absenkung der Transferleistungen so erhöht zu haben, dass zahlreiche neue Beschäftigungsverhältnisse entstehen konnten. Der Preis dieser aktivierenden Arbeitsmarktpolitik besteht darin, dass viele der neuen Beschäftigungsverhältnisse nicht dem Normalarbeitsverhältnis entsprechen: Mit ihr geht eine auffällige Zunahme an befristeten Arbeitsverhältnissen einher (Seifert 2006 oder auch Keller/Seifert 2009), es entsteht die mittlerweile 1,3 Millionen Personen umfassende Kategorie der sogenannten Aufstocker, die zum Lohn der abhängigen Beschäftigung zusätzlich noch Mittel der Grundsicherung erhalten, weil der Lohn unter dem Niveau der Grundsicherung liegt (Dietz/Müller/Trappmann 2009: 1), und es gibt einen Boom der Zeit- und Leiharbeit.

Auch wenn § 16e die Aktivierungslogik im SGB II aussetzt, verstehen seine Urheber die damit vollzogene Gesetzesreform nicht als grundsätzlichen Bruch mit dem Aktivierungsparadigma. Dieses wird vielmehr ausdrücklich bestätigt und bekräftigt, der BEZ gilt ihnen lediglich als zielgruppenspezifische Ausnahme angesichts einer Aussichtslosigkeit der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt. Die Ausgangslage für diese partielle Revision des Aktivierungsparadigmas ist, wie erwähnt, die Beobachtung, dass bei einer bestimmten Gruppe von Lang-

⁸ Auf die einfache, aber häufig übersehene Tatsache, dass Aktivierung nur erfolgreich sein kann, wenn auf der Arbeitsnachfrageseite auch genügend adäquate Jobs für erwerbsfähige Hilfebedürftige verfügbar sind, haben kürzlich noch einmal Möller et al. (2009: 4 f.) aufmerksam gemacht.

zeitarbeitslosen systematisch die Einlösung des Versprechens des aktivierenden Wohlfahrtsstaates, soziale Teilhabe durch Erwerbsbeteiligung für alle Erwerbsfähigen, nicht eingelöst werden kann. Insofern handelt es sich um eine Reform, die das SGB II insgesamt stützt, indem sie ein Problem zu lösen versucht, das für dieses Gesetzbuch einen delegitimierenden Charakter haben könnte.

2.3 Der Gesetzestext des § 16e SGB II und seine Implikationen für die Umsetzungspraxis

Im Gesetzestext ist zunächst die Annahme der „zu erwartenden Minderleistung“ der Geförderten bemerkenswert, weil sie die Arbeit des Geförderten als ökonomisch nicht hinreichend wertschöpfend kennzeichnet. Bedingungen für die Förderung sind einerseits nähere Bestimmungen bezüglich der Vermittelbarkeit des Arbeitslosen und andererseits formale Anforderungen an das förderungsfähige Beschäftigungsverhältnis. Dem Gesetzestext zufolge muss der potentielle Geförderte „in seinen Erwerbsmöglichkeiten besonders schwer beeinträchtigt sein“, was sich formal durch den Tatbestand der Langzeitarbeitslosigkeit ausdrückt, aber darüber hinausgehend durch „mindestens zwei weitere, in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“. Zudem muss zu erwarten sein, dass der Betreffende auch innerhalb der nächsten zwei Jahre nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden kann, also unabhängig von den mittelfristigen Entwicklungen der ökonomischen Rahmenbedingungen. Diese Prämissen verweisen in Einklang mit der politischen Problemdiagnose auf einen Personenkreis, der sich nicht nur am Rande der Erwerbsfähigkeit bewegt, sondern auch in seiner personalen Autonomie zumindest teilweise eingeschränkt sein kann und trotz formaler Erwerbsfähigkeit faktisch nicht vermittelbar ist. Das geförderte Arbeitsverhältnis ist sozialversicherungspflichtig, an geltende Tariflöhne gebunden, normalerweise vollzeitlich und soll in der Regel nach 24 Monaten entfristet werden; es entspricht somit weitgehend dem Normalarbeitsverhältnis. Gleichzeitig bedingt die Entfristung eine anfängliche Prüfung sowie eine kontinuierliche Überprüfung der Förderfähigkeit, die zum Ausdruck bringt, dass die Hoffnung auf eine Mobilität in den ersten Arbeitsmarkt nicht aufgegeben wird. Diese Überprüfung (wenn nicht ein konkretes ungefördertes Arbeitsangebot vorliegt) basiert obgleich auf problematischen Prognosen - eine Kündigung auf den bloßen Verdacht hin, der Geförderte könnte möglicherweise in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden, erscheint wenig zielführend. Diese Bestimmungen verdeutlichen, wie nah sich die anvisierte Personengruppe der, wie es im letzten Satz des Paragraphen heißt, „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit besonderen Vermittlungshemmnissen“, an der Grenze zur Erwerbsunfähigkeit befindet. Für diese Gruppe wird einerseits entsprechend der zuvor skizzierten Programmatik des SGB II an der Inklusion in die Erwerbssphäre festgehalten, andererseits aber werden durch die Förderkonditionen Rahmenbedingungen geschaffen, die sich zu wesentlichen Zielen des SGB II konträr verhalten: Im Falle einer Entfristung wird eine umfangreiche Dauersubventionierung gewährt, die als solche nicht auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt abzielt. Zudem dürfte trotz der umfangreichen Förderung gerade bei größeren Bedarfsgemeinschaften kaum eine Beendigung des Leistungsbezugs erreicht werden.

3 Die Praxis der Implementation von § 16e SGB II – Variierende Deutungs- und Entscheidungsmuster der SGB-II-Träger

Die Ausführungen zum Gesetzgebungsprozess, dem Gesetz und den damit verbundenen Absichten verdeutlichen, dass auf einer programmatischen Ebene der § 16e eine zielgruppenbezogene Abkehr vom Aktivierungsparadigma des SGB II vornimmt. Im nächsten Schritt stellt sich nun die Frage, inwiefern die praktische Umsetzung, die in der Hand der regionalen SGB-II-Träger liegt, tatsächlich diese beschriebenen Intentionen widerspiegelt, oder ob es hier aufgrund unterschiedlicher Interpretationen des Gesetzes zu relevanten Differenzen kommt. Den Ansatzpunkt der weiteren Analysen stellen daher die SGB-II-Träger und die auf deren Leitungsebene vorzufindenden Deutungen des Gesetzes dar. Nicht zuletzt der skizzierte sperrige Charakter des Gesetzes mit Blick auf die generelle Ausrichtung des SGB II lässt es plausibel erscheinen, dass es hier zu variierenden Einschätzungen kommt, die möglicherweise auch unterschiedliche regionale Umsetzungspraktiken bedingen.

3.1 Anlage der Untersuchung

Zunächst gilt es dabei die Grundlage der Untersuchung zu beschreiben und einerseits darzulegen, nach welchen Kriterien die untersuchten Grundsicherungsträger ausgesucht wurden, und andererseits die analytische Ausrichtung samt den zentralen Grundbegriffen zu skizzieren. Als zentraler theoretischer Bezugspunkt hierfür dient der „Akteurszentrierte Institutionalismus“ (Mayntz/Scharpf 1995), dessen Grundannahmen in aller gebotenen Kürze referiert werden. Nach einem Überblick über die wichtigsten Steuerungsprozesse im Verlauf der Implementation auf Bundes- und Landesebene wird schließlich die vier Typen umfassende Typologie differenter Umsetzungsstrategien des BEZ entwickelt.

3.1.1 Zusammensetzung des Untersuchungssamples

Zur Erschließung der variierenden Deutungs- und Entscheidungsmuster von SGB-II-Trägern bei der Umsetzung von § 16e SGB II sowie der damit zusammenhängenden Implementationsdifferenzen wurde mit einem Sample von acht Einheiten in Nordrhein-Westfalen gearbeitet, die nach verschiedenen Kriterien ausgewählt wurden. Zunächst bestand ein Ziel darin, möglichst alle nordrhein-westfälischen Regionen abzudecken, also mindestens das Rheinland, das Ruhrgebiet, das Münsterland, die Region Niederrhein, Ostwestfalen-Lippe und den Aachener Raum. Einen weiteren Orientierungspunkt bot die IAB-Typisierung der SGB-II-Träger, die u. a. nach Siedlungsstruktur, Quote der SGB-II-Arbeitslosigkeit und anderen für die Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt relevanten Variablen unterscheidet (Rüb/Werner 2008). Ein drittes Kriterium war die Differenzierung zwischen den konkurrierenden Organisationsmodellen „ARGE“ und „Optionskommune“, wobei innerhalb der ARGEen zudem danach unterschieden wurde, ob die jeweilige Geschäftsführung eher eine berufliche Karriere in der Bundesagentur für Arbeit (BA) oder dem kommunalen Bereich vorzuweisen hat. Im Laufe der Untersuchung haben sich außerdem einige Wechsel auf der Leitungsebene ergeben, so dass auch ARGEen im Sample zu finden sind, deren Geschäftsführung zunächst aus dem BA-Bereich kam, dann aber aus dem Bereich der Kommune und umgekehrt. Zudem enthält das Sample ARGEen, die entschieden den Wunsch zu „optieren“ artikulieren, ebenso wie jene, denen dieser Schritt absolut fern liegt. Abgesehen von diesen allgemeinen und dem § 16e SGB II eher äußerlichen Variablen bestand ein weiteres Auswahlkriterium darin, wie sich die anteilig an den vom

BMAS vorgegebenen Förderzahlen gemessene Entwicklung in der JobPerspektive in den ersten sechs Monaten seit der Gesetzeseinführung darstellte. Es sind daher SGB-II-Träger im Sample enthalten, die frühzeitig große Fallzahlen zu verzeichnen hatten und solche, die erst nach einer längeren Einführungsphase hohe Fallzahlen erreichten. Neben den Einheiten, die nur sehr langsam begannen, Fälle zu generieren, waren auch jene von Interesse, die dauerhaft niedrige Fallzahlen aufweisen.

Dies führte insgesamt zur Realisierung eines Samples, das bezüglich aller dieser Variablen äußerst heterogen ist und die Heterogenität Nordrhein-Westfalens in den genannten Dimensionen gut abbildet. In den ausgewählten SGB II-Trägern wurden jeweils die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer, die für die Umsetzung des BEZ zuständigen Bereichs- und Teamleiter sowie Fallmanager und Vermittlungsfachkräfte interviewt. Zudem wurden Flankierer, die den Akquiseprozess begleiten, befragt, auch wenn sie nicht direkt bei den ARGE n/Optionskommunen angestellt waren, sondern bei externen Dienstleistern, die den Umsetzungsprozess im Auftrag der SGB-II-Träger unterstützt haben. Die Interviews mit dem genannten Personenkreis waren als Wiederholungsinterviews angelegt. Dies war strukturell notwendig, da die Umsetzung des BEZ mehrere Phasen umschloss und in den Anfangsphasen kaum absehbar war, wie beispielsweise die Entfristung der geförderten Beschäftigungsverhältnisse, die in der Regel erst nach zwei Jahren anstand, gehandhabt wurde. Diese Anlage der Interviews hat es uns ermöglicht, einerseits den Umgang der Verantwortlichen mit Veränderungen im Steuerungsprozess zu untersuchen und andererseits auch Hypothesen, die wir bei der Auswertung der Erstinterviews gewonnen hatten, zu testen sowie offene inhaltliche Fragen nachträglich systematisch zu schließen.

Außerdem wurden Strategien zu einer sekundären Validierung des Samples genutzt, indem vorläufige Ergebnisse wiederholt mit verschiedenen Praktikern diskutiert wurden, die sich NRW-weit mit der Umsetzung der JobPerspektive befassen. Dabei handelt es sich unter anderem um die Regionalberater der Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit und die Mitarbeiter aus den Regionalagenturen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (MAGS) sowie um Geschäftsführer von ARGE n und Optionskommunen, denen im Rahmen von Arbeitstreffen erste Ergebnisse präsentiert wurden. Zwei dieser Treffen hatten die Ergänzung des Samples um weitere Fälle zur Folge, weil bei diesen von Grundsicherungsträgern berichtet wurde, die Umsetzungsformen bzw. Perspektiven auf die Dynamik der JobPerspektive hatten, die in einer ersten Fassung der Typisierung noch nicht enthalten waren. Angesichts der Auswahl von Untersuchungseinheiten und der Kontrastierung unserer Ergebnisse mit den Erfahrungen der Praktiker im Umsetzungsfeld ist davon auszugehen, dass die hier präsentierten Ergebnisse einen verallgemeinerbaren Überblick über die Umsetzungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen geben und zudem wesentliche Strukturen, Chancen und Probleme des Umsetzungsprozesses aufzeigen, die sich prinzipiell allen SGB-II-Trägern stellen und damit auch für Umsetzungsträger außerhalb Nordrhein-Westfalens von Bedeutung sind.

3.1.2 Der akteurszentrierte Institutionalismus als analytischer Rahmen der Untersuchung

Will man sich den Differenzen zwischen den verschiedenen Umsetzungsträgern innerhalb des ausgewählten Samples nähern, so besteht ein erster wichtiger Schritt darin zu klären, wie sich diese als Institutionen analytisch fassen lassen. Als theoretischer Rahmen hierfür dient uns der von Mayntz und Scharpf entwickelte Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, dessen für die Untersuchung wesentliche Züge in der Folge kurz skizziert werden sollen.⁹ Dabei vermeiden wir es, im Stile eines theoretischen Exkurses dieses Modell abstrakt und für sich darzustellen, wir beziehen es im Folgenden vielmehr immer schon auf die uns interessierende Forschungsfrage und bedienen uns dabei der für den Ansatz zentralen Begriffe wie „korporative Akteure“, „institutionelle Standardinteressen“, „institutionelles Selbstverständnis“ etc.

Zunächst liegt auf der Hand, dass die Umsetzungsträger die SGB-II-Träger sind, also Institutionen der öffentlichen Arbeits- und Sozialverwaltung, neu konstituiert durch das SGB II, zugleich durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 20.12.2007 und durch die unentschiedene und wiederholt verzögerte Reaktion der gesetzgebenden Instanzen fundamental verunsichert. Wesentliche Phasen der Umsetzung des Gesetzes haben also Umsetzungsträger zu bewerkstelligen, die im Unklaren über ihre Fortexistenz und Rechtsform sind.

Strukturell ist von diesen Akteuren zu sagen, dass sie sich als korporative Akteure fassen lassen, die als Institutionen der öffentlichen Verwaltung nach wie vor Behörden (Mayntz 1978: 64 ff) sind, die aber andererseits auch auf den Weg von der „Behörde zum modernen Dienstleister“ gebracht wurden (Weise/Becker/Alt 2009). Das heißt, bei aller Regelgebundenheit sind sie auch für Ergebnisse verantwortlich, und ungeachtet der hierarchischen Steuerung gemäß des Agencification-Ansatzes¹⁰ bekommen sie Handlungsspielräume eingeräumt und werden mit Blick auf den Grad der Erreichung der vereinbarten oder vorgegebenen Ziele beurteilt (Ebinger/Schmitt 2010). Damit, und das ist für die vorliegende Untersuchung wichtig, lassen sich SGB-II-Träger nicht als „Implementationsautomaten“ begreifen, die im Zuge mechanischer Vollzugsverwaltung vorgegebene Programme unreflektiert umsetzen.

Wichtig für ein hinreichendes Verständnis des Implementationsprozesses ist zudem die genauere Bestimmung des Programmtyps, dem § 16e SGB II zuzuordnen ist. Luhmann unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen Konditionalprogrammen und Zweckprogrammen. Während erstere sich vor allem in der Ordnungsverwaltung – wie beispielsweise im Gesundheitsamt oder bei der Polizei – finden und zumeist aus einer Abfolge von detailliert geregelten Arbeitsschritten und Handlungsanweisungen bestehen, heben letztere vor allem auf die effiziente Zielerreichung ab (Luhmann 1972: 70 f.). Da die ausschließliche Exekution

⁹ Grundlegend zum akteurszentrierten Institutionalismus siehe Mayntz 1980a, Mayntz 1980b, sowie Mayntz/Scharpf 1995.

¹⁰ Dieser Begriff aus der politologischen Verwaltungsforschung hebt auf die empirisch in den letzten zwei Jahrzehnten immer häufiger zu beobachtende institutionelle Trennung von Politikformulierung (Ministerium) und Politikdurchführung (Agency bzw. Agentur) ab. Eine solche institutionelle Beziehung ist auch für das Verhältnis zwischen BMAS und BA kennzeichnend (Christensen/Laegereid 2004: 7).

von festgelegten Handlungsfolgen kaum für eine erfolgreiche Implementation des BEZ ausreicht, sondern sich im Gegenteil zeigt, dass hierfür kreatives und engagiertes Handeln notwendig ist, kann dieser den Zweckprogrammen zugeordnet werden. Im Falle der Zweckprogrammierung tritt das ansonsten für bürokratisches Handeln maßgebliche Prinzip der Regelbindung, welches auf die Schaffung einer identischen Rechtswirklichkeit in Absehung von personalen und lokalen Besonderheiten beim Regelvollzug abstellt, zurück. Dies hat zum einen zur Folge, dass die Implementationsentscheidungen nicht mehr im selben Maße die von den Handlungsfolgen entlastete Regelorientierung als Richtlinie verwenden können (Mayntz 1978: 115 f.) und zum anderen, dass die möglichst effiziente Zielerreichung als Referenz der Entscheidungen die Grundlage für die Beurteilung des Erfolgs bilden muss.

Um über eine solche zunächst einmal bloß negative Bestimmung hinauszukommen, bedarf es eines positiven Begriffs dieser Institutionen und des Handelns von Personen in ihnen, denn obwohl der Gegenstand der Untersuchung die Institution ist, werden die Interviews immer noch mit Personen geführt, die freilich Rollenträger in institutionalisierten Positionen innerhalb der Institution sind, welche im Rahmen von hierarchisch geordneten Arbeitsbeziehungen bestimmte Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse haben. Weil es ein zentrales Anliegen der Untersuchung ist, zu verstehen, weshalb Umsetzungsunterschiede entstanden sind, gilt es mit den Akteuren zu sprechen, die für diese Unterschiede verantwortlich sind. Zugleich ist aber zu beachten, dass die Gründe für diese Differenzen eben nicht bloß in individuellen Differenzen liegen – ein solches individualistisches Missverständnis käme nur zu dem Resultat, dass der Eine seinen Job eben anders macht als der Andere. So gilt es zwar zu vermeiden, die SGB-II-Träger als mechanische Implementationsroboter misszuverstehen, die Autonomiepotentiale und die Nutzung der Handlungsspielräume im Rahmen der Umsetzung dürfen aber auch nicht lediglich den umsetzenden Personen als solchen zugeschrieben werden, sondern ihnen als Rollenträgern, deren Handlungsspielräume institutionell konstituiert und in der Regel im Sinne der institutionalisierten Aufgabe genutzt werden. Dies eröffnet eine doppelte Perspektive auf Institutionen¹¹, die sich nun sowohl hinsichtlich der sie konstituierenden Regelungsaspekte als auch bezüglich ihrer Gestaltungsmacht als korporative Akteure untersuchen lassen, welche wiederum die individuellen Akteure umfassen, die in ihrem Auftrag oder Namen handeln. Zur Vermeidung der beiden genannten Kurzschlüsse, geht der „Akteurszentrierte Institutionalismus“ davon aus, dass Institutionen Regelsysteme sind, innerhalb derer Akteure Entscheidungen im Rekurs auf diese Regeln treffen. Allerdings determinieren die Regeln die Entscheidungen nicht vollständig, sonst wären es eben keine genuinen Entscheidungen, sondern programmierbare Verzweigungen. Im Gegenteil wird ein Wechselverhältnis zwischen Regeln und Entscheidungen angenommen, gemäß dem sie sich wechselseitig bestimmen und verändern. Von Bedeutung ist vor allem der Regelbegriff

¹¹ Dieser doppelte Regelbegriff stellt für uns die Grundlage einer Verbindung des akteurszentrierten Institutionalismus mit der Methodologie der objektiven Hermeneutik dar, die auf einem Modell regelgeleiteten Handelns aufbaut. Im Unterschied zu den klassischen, „subjektiven“ Hermeneutiken, deren Ziel es ist, die Binnenperspektive handelnder Subjekte nachzuvollziehen, fokussiert die objektive Hermeneutik auf die faktische, regelerzeugte Bedeutung von Handlungen und erschließt von diesen ausgehend die Intentionen, Dispositionen etc. der Handelnden. Anders als Scharpf, der die Heuristik des akteurszentrierten Institutionalismus mit der Spieltheorie verbindet, knüpfen wir auch methodisch an die Dialektik von institutionalisierten Regeln an, die einerseits das Handeln der Akteure im institutionellen Rahmen ermöglichen, andererseits aber eben auch vom Handeln im gegebenen Rahmen beeinflusst und verändert werden.

als Grundlage von Entscheidungen. Die Regeln legen fest, wer welche Entscheidungen treffen darf und muss, wer für welche Teile der Institution und wer für die Institution als Ganze sprechen darf. Entscheidungen in Institutionen sind, wie Entscheidungen überhaupt, von Interessen, Normen und einem individualisierten Selbstverständnis, das häufig auch als „Philosophie“ bezeichnet wird, bestimmt. Im Falle von Institutionen sind dies normative und interessen geleitete Entscheidungen von Amtsträgern, die von diesen im Rahmen ihres institutionellen Auftrags, und nicht von ihnen als Privatpersonen, übernommen werden. Zwischen den abstrakten Gesetzestext und die institutionelle Praxis in den regionalen Umsetzungsträgern tritt als wesentlicher Vermittlungsmechanismus die jeweilige spezifische Form der interpretierenden Rezeption des Gesetzes. Diesbezüglich hat sich für unsere Zwecke besonders das theoretische Konzept der „Aneignung“ als hilfreich erwiesen, wie es in der Ethnologie entwickelt wurde und Anwendung findet zur Bestimmung des Umgangs mit fremden Gütern, Institutionen oder Kulturelementen - ihrer Umdeutung und Transformation entsprechend den lokal vorhandenen Strukturen und Handlungsroutinen (Hahn 2005 sowie Frey 2009). Die so verstandene Aneignung vollzieht sich nicht gerichtet nach Maßgabe einer vorab formulierten Programmatik, sondern in der Abarbeitung am jeweiligen Gegenstand. Bezogen auf die Untersuchung der Umsetzung von § 16e SGB II bedeutet dies die Notwendigkeit einer Rekonstruktion der Aneignungsweisen der für die Implementation Verantwortlichen, also der Rekonstruktion ihrer Interpretationen des Gesetzestextes vor dem Hintergrund der in ihrem Zuständigkeitsbereich als SGB-II-Träger waltenden Deutungen, Orientierungen und Handlungsroutinen sowie der aus diesen Interpretationen resultierenden Umsetzungsstrategien.

Versucht man nun, auf der Grundlage des akteurszentrierten Institutionalismus gedankenexperimentell auszubuchstabieren, welche Interessen bei den Institutionen, die den § 16e SGB II umsetzen, als gegeben unterstellt werden müssen, so gelangt man zu den folgenden Bestimmungen: Da Institutionen trivialerweise zumeist eine ganze Vielzahl von Gesetzen umzusetzen haben, nicht nur ein Gesetz, besteht eines ihrer Interessen darin, dass die Umsetzung eines Gesetzes nicht negativ mit der Umsetzung anderer Gesetze interferiert oder gar dazu führt, dass andere Gesetze nicht mehr angemessen realisiert werden können. Darüber hinaus ist ein „Standardinteresse“ aller Institutionen ihr Selbsterhalt, was sich vor allem darin ausdrückt, dass sie keine haushalterischen Risiken eingehen möchten, die ihre Handlungsfähigkeit beschneiden und die Erledigung ihrer Aufträge beeinträchtigen. Neben der Selbsterhaltung ist auch der Erhalt der institutionellen Autonomie ein allen Institutionen zuzuschreibendes Interesse. Daher steht grundsätzlich zu erwarten, dass es zu Konflikten kommt, wenn Repräsentanten von Institutionen die eigene Autonomie gefährdet sehen bzw. befürchten, dass bestimmte Umsetzungsentscheidungen oder -verpflichtungen die Autonomie gefährden könnten. Dass diese Interessen verfolgt werden, ist ganz selbstverständlich, denn sie sind zugleich die Voraussetzung für die Erfüllung des durch institutionelle Regelungen in Form eines funktionellen Imperativs bestimmten Organisationszwecks des korporativen Akteurs, hier der dauerhaften Umsetzung des gesamten SGB II. Die Interessen der Institution werden auch als formelle, als „Um-zu-Motive“ bezeichnet, sie trifft bestimmte Entscheidungen, um die Haushaltsstabilität zu wahren, oder um die institutionelle Autonomie zu erweitern.

Die normativen Orientierungen unterscheiden sich davon dadurch, dass sie als „Weil-Motive“ konzipiert sind: Entscheidungen werden getroffen, weil ein Ziel erreicht werden soll, das den Zweck der Institution repräsentiert. Hier ist natürlich für SGB-II-Träger die normative Orientierung zentral, in möglichst großem Umfang Integration in den ersten Arbeitsmarkt und Beendigung der Hilfebedürftigkeit zu erreichen, und zwar im Rahmen der verhaltensorientierten, aktivierenden Strategie, die oft in Form des Slogans „Fördern und Fordern“ dargestellt wird.

Vier zentrale normative Orientierungen, die im Untersuchungsfeld von Bedeutung sind, können unterschieden werden:

1. die Umsetzung der verhaltensorientierten Aktivierungsstrategie des SGB II,
2. das bürokratische Prinzip der Rechtsgleichheit im Umgang mit allen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen,
3. das bürokratische Prinzip der Regelgebundenheit der Entscheidungen und
4. die Effizienz des Mitteleinsatzes. Der Mitteleinsatz im Falle des BEZ ist dann als effizient zu beurteilen,
 - a) wenn es tatsächlich gelingt, mit dem Mittel der Lohnzuschüsse die politisch vorgegebene oder angestrebte Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen dauerhaft einzurichten,
 - b) wenn sich die angestrebten Wohlfahrtsgewinne bei den Geförderten auch tatsächlich einstellen,
 - c) wenn möglichst wenige Fehlselektionen und Mitnahmeeffekte zu verzeichnen sind,
 - d) wenn es gelingt, eine einzelfallbezogene Balance von Förderhöhe und Leistungsminderung herzustellen,
 - e) wenn bei großen Entwicklungssprüngen der Geförderten eine Durchlässigkeit zum ungeforderten Arbeitsmarkt besteht und kleine Entwicklungssprünge mit Degressionen des Fördersatzes beantwortet werden können.

Im Unterschied zu diesen Effizienzkriterien rekurriert das SGB II im Allgemeinen auf einen Effizienzbegriff, der sich als sparsamer und zielgerichteter Mitteleinsatz bei gegebenem Zweck bestimmt und dessen Effektivität sich am Grad der Zielerreichung bemisst. Als allgemeine Zielbestimmung gilt hier in der Regel eine möglichst kostensparende und rasche Beendigung bzw. Reduzierung des Hilfebezugs, vorzugsweise durch Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Der Effizienzbegriff des § 16e ist damit ein zielgruppenspezifisch von dem des SGB II insgesamt abweichender. Lässt man diese Besonderheit bei einer Bewertung des § 16e außer Acht, muss jeder gesetzeskonformen Implementation des § 16e SGB II notwendig der Vorwurf der Ineffizienz gemacht werden. Es ist daher unangemessen, bei der Umsetzung des § 16e den Vorwurf zu erheben, es handle sich dabei um ein „teures“ Instrument, weil die Förderung dauerhaft mit Kosten verbunden sei – genau diese Kosten sind nach dem unmissverständlichen Willen des Gesetzgebers integraler Bestandteil des Gesetzes. Wenn überhaupt, muss derartige Kritik deshalb an den Gesetzgebungsprozess bzw. den Gesetzgeber gerichtet werden, nicht aber an die gesetzeskonforme Umsetzung.

Abschließend soll kurz auf den Komplex des „institutionellen Selbstverständnisses“ eingegangen werden, also auf das, was viele Repräsentanten der Grundsicherungsträger auch „unsere Philosophie“ nennen und auch das Aufgabenverständnis als SGB-II-Träger einbezieht. In der Bezeichnung „unsere Philosophie“ kommt ein Gestaltungsanspruch zum Ausdruck, in dem sich die Existenz beachtlicher Handlungsspielräume widerspiegelt, welche Voraussetzung dafür sind, dass sich eine eigene „Philosophie“ in der Aufgabenbewältigung herausbilden kann. Und es dokumentiert sich darin auch der Anspruch, nach wohlverwogenen Grundsätzen zu verfahren.

Das institutionelle Selbstverständnis lässt sich zum Teil aus den Präferenzen und Normen erklären, kann sich aber auch auf Charakteristika beziehen, die in beiden Dimensionen nicht erfasst werden. Im Untersuchungskontext ist zunächst von einer Identität als Funktionsträger in einer öffentlichen Behörde der Arbeits- und Sozialverwaltung auszugehen. Weitere Differenzierungen würden sich dann daraus ergeben, ob ein Akteur sich stärker mit der Bundesagentur für Arbeit und ihrem institutionellen Zentralismus oder mit der stärkeren Kommunalpolitiknähe von zugelassenen kommunalen Trägern identifiziert. Zur Verdeutlichung kann man sich hier die verschiedenen Pfade bei der Konstituierung der einzelnen Grundsicherungsträger vor Augen führen oder auch die beruflichen Verläufe des Führungspersonals, wie sie auch in der vergleichenden Evaluation der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaften“ (§ 6c SGB II) skizziert werden (Infas/FH Frankfurt am Main/WZB 2008: 57 ff.). Identitätsbildend wirkt hier aber auch die besondere Betonung normativer Einzelziele bzw. eine selektive Selbstbeschreibung, die etwa ein besonderes Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Schwächsten unter den Langzeitarbeitslosen hervorhebt.

Vor dem Hintergrund dieser Skizze können nun zwei Schlussfolgerungen gezogen werden, die für das Verständnis der folgenden Analyse entscheidend sind.

Umsetzungsdifferenzen können daraus erklärt werden, dass die einzelnen Umsetzungsträger je spezifische Interessen und normative Orientierungen sowie trägerspezifische Selbstverständnisse im Rahmen des institutionell vorgegebenen ausprägen, also entweder bestimmte Interessens- oder Normaspekte besonders betonen oder etwa normative Aspekte stärker gewichten als Interessen oder aber daraus, dass ihr institutionell geprägtes Selbstverständnis einen bestimmten Aspekt der Arbeitsmarktpolitik besonders hervorhebt. Es kann vorweggenommen werden, dass sich bereits vor dem Hintergrund dieser wenigen Gesichtspunkte erheblich differente „trägerspezifische Identitäten“ ergeben, die dann auch zu unterschiedlichen Verständnissen und Beurteilungen des § 16e SGB II führen. Die Ergebnisse der Untersuchung legen nahe, dass es ebendiese Differenzen sind, aus denen sich letztlich die Umsetzungsdifferenzen erklären lassen. Denn die Art und Weise, wie institutionelle Interessen, die Perspektive auf die normativen Aspekte der Arbeit als SGB-II-Träger und das institutionelle Selbstverständnis ausgeprägt sind, rahmt die Rezeption des § 16e SGB II und bestimmt damit, wie dieses einzelne Gesetz in den Gesamtauftrag eingeordnet wird. Sie umreißen die wahrgenommenen Handlungsmöglichkeiten, das Verständnis des Zwecks des BEZ und der Mittel, die zur Zielerreichung eingesetzt werden können.

Dieses analytische Gerüst betont allerdings auch, dass die Umsetzungsdifferenzen entstehen, weil die in den Umsetzungsträgern Verantwortlichen ihre Aufgabe als korporativer Akteur so verstehen, wie es in den Analysen herauspräpariert wird. Es werden nicht die individuellen Interessen, normativen Orientierungen und Identitäten von Einzelpersonen rekonstruiert, sondern die von Akteuren im Amt, die ihre Arbeit als „im Dienste von...“ verstehen. Es handelt sich also nicht um persönliche Willkür, Vorteilnahme, versteckte Egoismen, Idiosynkrasien, sondern um verschiedene Verständnisse von institutionalisierten Aufgaben. Alle Befragten sind davon überzeugt, mit ihren jeweiligen Entscheidungen ihre Aufgabe zu erfüllen. Dabei ist interessant, wie ausgeprägt bei ihnen zuweilen auch die offene Deutungskonkurrenz ist: Alle Befragten wissen, dass andere Träger andere Entscheidungen treffen, versuchen aber zugleich, die eigene Entscheidung zu begründen und zum Teil eben auch als die richtigere und bessere darzustellen, nur werden dabei je andere Referenzpunkte für die Bewertung gewählt. Kurz, es geht uns nicht um Entlarvung abweichender Deutungen und um platte Ideologiekritik, sondern um ein Verständnis von Entscheidungen korporativer Akteure.

3.2 Untersuchungsergebnisse

Die folgende Darstellung der empirischen Ergebnisse der Untersuchung gliedert sich folgendermaßen: Im Lichte der skizzierten analytischen Perspektive werden zunächst verschiedene Typen von Selbstverständnissen und Aneignungsformen des § 16e SGB II entwickelt und einander gegenübergestellt. Damit soll das Grundverständnis dieser Träger und ihre Perspektive auf das umzusetzende Gesetz skizziert werden. Dieses Grundverständnis kann als die generative Struktur hinter den Umsetzungsentscheidungen verstanden werden. Daher wird im nächsten Schritt versucht, Differenzen mit Blick auf den gesamten Dienstleistungsprozess, der bei der Umsetzung des § 16e SGB II durchlaufen wird, aufzuzeigen und gemäß der Typologie darzustellen. Auch hier gilt es, mit der Unterscheidung von endogenen und exogenen Faktoren ein Missverständnis zu vermeiden. Die grundlegenden, typisierbaren Aneignungsformen von § 16e SGB II werden als endogene Faktoren bezeichnet und steuern als eine Art inneres Programm die Umsetzung. Trotz identischen inneren Programms kann die Umsetzung auf der äußeren, phänomenologischen Hülle unterschiedliche Formen annehmen, was wiederum auf die exogenen Faktoren zurückzuführen ist. Beispiele für solche exogenen Faktoren sind das Zusammenspiel von Siedlungs- und Organisationsstruktur: Ein zentralisierter Grundsicherungsträger in einer Kernstadt wird die Umsetzung des BEZ anders praktizieren müssen als ein Grundsicherungsträger in einem ländlichen Flächenkreis, bei dem in jeder Gemeinde im Kreis ein personell nur dünn besetztes JobCenter vorhanden ist. Eines der zentralen Ergebnisse der Untersuchung ist, dass die letzteren Faktoren zwar die Umsetzung beeinflussen, aber für entscheidende Differenzen wie den Zielerreichungsgrad, die Praktiken von Selektion und Akquise und den Umgang mit der Sollvorschrift, Beschäftigungsverhältnisse zu entfristen, eher sekundär sind. Es ist daher kaum sinnvoll, die Grundsicherungsträger anhand von exogenen Faktoren zu sortieren und dann auszuzählen, in wie vielen Fällen die Förderung gewährt wurde und wie häufig entfristet wurde. Die Umsetzungsdifferenzen werden unseres Erachtens nur dann vom Kern her begriffen, wenn man die Differenzen in der Aneignung des Gesetzes rekonstruiert und dann erst betrachtet, wie die exogenen Faktoren zusätzliche Varianz erzeugen.

3.2.1 Vier Typen grundsätzlich verschiedener Aneignung des § 16e SGB II und exogene Faktoren der Umsetzung

Insgesamt konnten aufgrund der mikrologischen Auswertung der (zum Teil leitfadengestützten) Intensivinterviews mit Akteuren in den Grundsicherungsträgern vier Typen distinkter Formen der Aneignung von § 16e SGB II rekonstruiert werden, die mit möglichst „sprechenden Titeln“ versehen wurden. Die Titel verweisen bereits darauf, dass die Deutungen und Verarbeitungen des Gesetzes durch die Umsetzungsträger sich erheblich unterscheiden. Zunächst wird dabei nach Befürwortern und Skeptikern unterschieden, damit in der Folge innerhalb dieser beiden Gruppen jeweils weiter zwischen verschiedenen Typen von Befürwortern und Skeptikern differenziert werden kann.

Typ 1 trägt den Titel „Durchdringung von Geist und Buchstaben des Gesetzes“, um den Doppelsinn einzufangen, dass die betreffenden Grundsicherungsträger einerseits das Gesetz so verstehen, wie es im vorangegangenen Teil zur policy formation dargelegt wurde; sie haben „seinen Sinn durchdrungen“. Zugleich sind die Vertreter dieses Typs auch in ihrem Aufgabenverständnis „als Akteure in der Grundsicherung vom Geist des Gesetzes durchdrungen“; sie haben sich die Zielrichtung des Gesetzes, die „Botschaft“, mit welcher z. B. auch die Steuerungsinstanzen im Land Nordrhein-Westfalen aufgetreten sind, zu eigen gemacht.

Typ 2 firmiert unter dem Namen „Selektive Umdeutung zum Integrationsinstrument für den ersten Arbeitsmarkt“. Bei diesem Typ zeigt sich der erstaunliche Befund, dass das Gesetz explizit begrüßt, als überfällig eingeschätzt sowie engagiert und entschlossen umgesetzt wird, dass aber im Gegensatz zu Typ 1 ein wesentliches Charakteristikum, die Förderung auf unbefristete Dauer, theoretisch als wenig zielführend betrachtet wird und dann in der Umsetzungspraxis de facto weitgehend getilgt wird. Das Gesetz wird als eine Möglichkeit verstanden, auch diese spezielle Zielgruppe in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

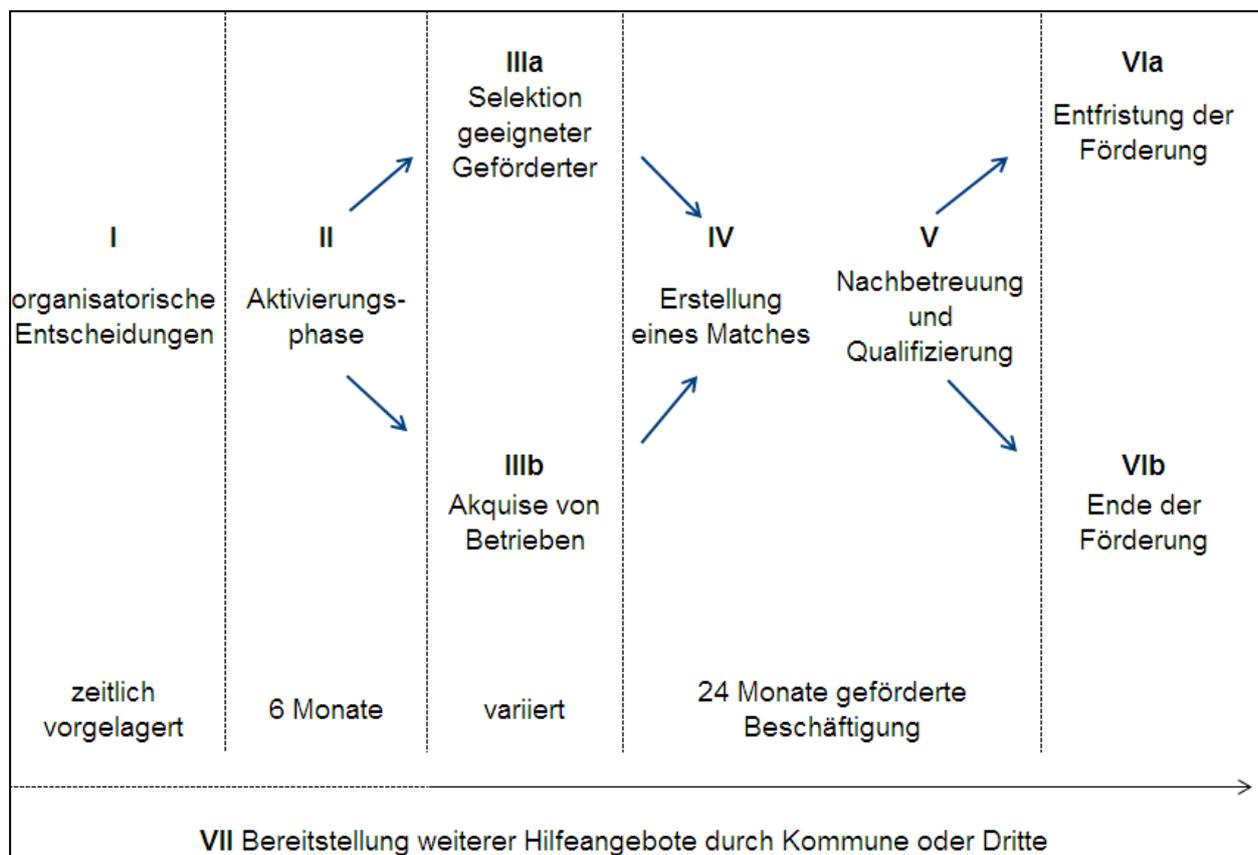
Typ 3 überschreitet den Äquator zum Skeptiker und wird mit dem Titel „Finanzierungsunsicherheit als Skandal und Falle“ belegt. Dieser Typus zeichnet sich dadurch aus, dass die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Zielrichtung des Gesetzes weitgehend ausgeblendet wird, dafür aber je nach Gewichtung zwei eher formale Aspekte in den Vordergrund geraten. Einmal wird betont, die mit der Entfristung unweigerlich einhergehende dauerhafte Mittelbindung kollidiere mit dem Budgetrecht des Parlaments, weshalb die Gefahr bestehe, dass der Haushalt des jeweiligen Grundsicherungsträgers in Schwierigkeiten gerate. Damit wird eine Einschränkung der eigenen Handlungsfähigkeit befürchtet. Zugleich wird dem Gesetzgeber der Vorwurf gemacht, das Gesetz sei nicht zu finanzieren: Die zunächst vorgesehene Kontingentierung von Fördermitteln und Förderfällen könne angesichts der Gesetzesgeltung und der tatsächlichen Größe der Zielgruppe nur eine vorläufige sein, denn als Gesetz müsse § 16e SGB II für alle gelten und nicht gemäß dem Motto „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ nur für diejenigen Geförderten, die dem zufällig bestimmten Kontingent angehörten. Diese radikale Skepsis führt zu einer sehr zurückhaltenden Umsetzung mit wenigen Förderfällen und der Absicht, auf Entfristung ganz oder weitgehend zu verzichten.

Typ 4 trägt den Titel „Purismus bei der Orientierung am 1. Arbeitsmarkt“. Hier ist die Distanz zum „Geist des Gesetzes“ am größten, die Zuständigkeit der Grundsicherungsträger für die Angehörigen der Zielgruppe wird bestritten. Zwar seien diese vorhanden, aber die eigene Aufgabe sei nun einmal die Integration in den ersten Arbeitsmarkt und die Beendigung der Hilfebedürftigkeit. Dieser Aufgabe habe man sich verschrieben, und ihre Erfüllung werde durch die Umsetzung des § 16 SGB II gefährdet. Die Position besteht also im Kern darin, auf die Inkompatibilität des SGB II mit dem § 16e SGB II zu verweisen.

3.2.2 Stilisiertes Modell der Umsetzungsvarianz im Rekurs auf den Dienstleistungsprozess bei der Umsetzung des § 16e

Um den Möglichkeitsraum der Umsetzung abzustecken, haben wir ein stilisiertes Modell des Dienstleistungsprozesses entlang von acht Stationen formuliert. Den Ausgangspunkt bilden die von den Umsetzungsträgern getroffenen organisatorischen Grundsatzentscheidungen, mit denen sie den Anforderungen der Umsetzung von § 16e SGB II am besten gerecht zu werden versuchen. Grob skizziert gibt es hier Träger, die keinerlei organisatorische Besonderheiten einrichten, und solche, die Koordinatoren einsetzen, um störende Versäulungen im Sinne der Abschottung einzelner Funktionsbereiche gegeneinander – etwa zwischen Fallmanagement und Arbeitgeberservice – zu vermeiden. Es werden, finanziert durch Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF), sogenannte Flankierer eingesetzt, speziell auf die Umsetzung des BEZ bezogene Teams gebildet oder es wird sogar zusätzliches Personal eingestellt.

Abbildung 1: Modell des Dienstleistungsprozesses



Quelle: eigene Darstellung.

Grundsätzliche Entscheidungen hinsichtlich der Aktivierungsphase beziehen sich darauf, ob diese pragmatisch-retrospektiv interpretiert oder tatsächlich mit einem sechsmonatigen Vorlauf eingerichtet wird. Im ersten Falle wird der Zeitraum vor Beginn des Selektionsprozesses dahingehend betrachtet, ob es bereits zu Integrationsbemühungen gekommen ist, die rückblickend als Äquivalent für die vorgesehene vorgeschaltete Aktivierungsphase verstanden werden können. Auf diese Weise entfällt eine weitere sechsmonatige „Aktivierungsschleife“, und es kann schneller mit der Vermittlung in eine BEZ-Stelle begonnen werden. Eine Variante besteht auch darin, die Aktivierungsphase bereits in Anknüpfung an strukturähnliche Modelle¹² zu interpretieren.

Mit Blick auf die Selektion kann zwischen einer relationalen Selektion nach Beschäftigungsfähigkeit am regionalen Arbeitsmarkt und einem Modus, der von den regionalen Gegebenheiten absieht, unterschieden werden. In der eigentlichen Praxis des Dienstleistungsprozesses kommt zunächst zum Tragen, inwieweit die Umsetzungsträger sich an formalen Kriterien der Arbeitsmarktnähe bzw. -ferne orientieren, ob die Selektion allein von den Fallmanagern oder im Rahmen von Fallkonferenzen vorgenommen wird, ob ein Pool von Förderfähigen zusammengestellt wird, aus dem dann je nach Arbeitsnachfrage selektiert wird. Bedeutsam ist auch, ob institutionalisierte Bereiche wie das SGB XII bei der Selektion zu Rate gezogen werden.

Auch hinsichtlich der Akquise differieren die Praktiken erheblich. Hier stellt sich zunächst die Frage, ob der Umsetzungsträger über einen eigenen Arbeitgeberservice verfügt, auf den Arbeitgeberservice der benachbarten Agentur zurückgreifen kann oder ausschließlich „bewerberorientiert“ vorgehen muss. Dann ist zu fragen, ob Flankierer systematisch in die Akquise eingebunden werden, ob im Akquiseprozess Gewichtungen bei einer bewerberorientierten oder bei einer stellenorientierten Vorgehensweise zu finden sind. Wichtig ist die Frage, ob und wie der BEZ beworben wird, bleibt es bei unpersönlichen Anschreiben und Flyern oder gibt es ein „Klinkenputzen“, bei dem mögliche Arbeitgeber einzelfallspezifisch angesprochen und sogar aufgesucht werden?

Weiterhin ist von Interesse, wer für die Erstellung des Matches zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber zuständig ist: Liegt dies in der Verantwortung des Fallmanagers, des Flankierers, finden auch hierzu Fallkonferenzen statt? Ein Match kann auch schlichtweg aufgenommen werden, indem z. B. eine bereits bestehende Arbeitsgelegenheit oder ein Mini-Job in eine Förderung nach § 16e SGB II umgewandelt werden. Bisweilen ist auch der Arbeitgeberservice für die Matcherstellung zuständig. Oder die potentiellen Geförderten werden ermuntert, sich selbst nach einer für sie passenden Stelle umzusehen und Arbeitgeber mit den Förderkonditionen im Rücken anzusprechen.

¹² Z. B. an das in Nordrhein-Westfalen weithin bekannte Dortmunder Dogela-Modell (Dortmunder Initiative gegen Langzeitarbeitslosigkeit).

Für die Vermittlung im Rahmen des BEZ ist charakteristischerweise auch eine dauerhafte Nachbetreuung sowie die Qualifikation der Geförderten von Bedeutung. Wo wird dieser Aspekt überhaupt realisiert, und werden diese Prozesselemente systematisch bearbeitet? Wer ist dafür zuständig, Fallmanagement, die Flankierer, externe Träger? Von ähnlich großer Wichtigkeit sind instrumentenspezifisch außerdem die komplementären Hilfsangebote. Welchen Stellenwert haben sie, wie ist der kommunale Integrationsfachdienst eingebunden, spielen hier gemeinnützige Träger, die ja häufig ohnehin über sozialpädagogisch ausgebildetes Personal verfügen, eine Rolle?

Schließlich stellt sich der Umgang mit der Frage der Entfristung von Förderverhältnissen als wichtiger Komplex dar. Wird sie als durchgängig geboten verstanden, weil auch die Selektion schon so strikt war, dass eine Vermittelbarkeit in den ersten Arbeitsmarkt als äußerst unwahrscheinlich gilt, oder ist sie eher die Ausnahme? Wird die Entfristung überhaupt als integraler Bestandteil des Gesetzes gesehen, als zu vernachlässigendes Detail oder wird sie gar explizit getilgt?

Ein letzter Vergleichspunkt ist dem Dienstleistungsprozess eigentlich äußerlich, muss aber angesichts der im nächsten Abschnitt darzustellenden unvorhersehbaren Wendungen des Steuerungsprozesses ebenfalls berücksichtigt werden: Wie handhaben insbesondere die Träger, die von Anfang an den BEZ mit Elan und hohen Fallzahlen umgesetzt haben, das Problem, dass ausgerechnet sie es sind, die ihr Engagement mit hohen Haushaltsrisiken bezahlen müssen und einen Großteil der Entfristungszusagen nicht einhalten können, während die ausgesprochenen Skeptiker angesichts der veränderten Mittelzuweisung sich bestätigt fühlen können? Damit eine Grundlage zur Beantwortung dieser Fragen gelegt und überdies der Rahmen abgesteckt werden kann, der von Seiten der steuernden Institutionen für die Implementation von § 16e SGB II vorgegeben wurde, ist es unerlässlich, den Steuerungsprozess in seinen grundlegenden Zügen darzulegen. Zusammen mit dem stilisierten Modell des Dienstleistungsprozesses bildet dies eine wichtige Folie, vor deren Hintergrund sich die Implementation in ihrer Varianz darstellen und erklären lässt.

3.2.3 Zeitverlauf des Steuerungshandelns und dessen Bedeutung für die SGB II Träger

Nach dem Ende des Prozesses der policy formation und der Verabschiedung von § 16e SGB II durch den Bundestag stellt die im Dezember 2007 veröffentlichte Eingliederungsmittelverordnung des BMAS für 2008 den ersten zentralen Steuerungsimpuls mit Blick auf die möglichen BEZ-Fallzahlen der einzelnen SGB-II-Träger dar. In diesem Dokument werden die zusätzlich zum regulären Eingliederungstitel (EGT)¹³ bereitgestellten Mittel als Fallzahlen auf die einzelnen SGB-II-Träger herunter gebrochen. Diese Zahlen bringen einerseits zum Ausdruck, wie viele Fälle maximal mit den zusätzlichen Mitteln für den einzelnen SGB-II-Träger finanzierbar sind, andererseits stellen sie auch einen Richtwert für die Steuerungsinstanzen dar: Will man die politisch angestrebte Zahl an Geförderten erreichen, so sind die SGB-II-Träger am Grad der Erreichung der in der Eingliederungsmittelverordnung

¹³ Dieser Titel wird allen SGB-II-Trägern nach einem speziellen Schlüssel jährlich vom BMAS zugewiesen und dient der Finanzierung aller Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

genannten Fallzahlen zu messen¹⁴. Für diejenigen unter den Geschäftsführern, die die Einführung des Instruments ohnehin begrüßen und dessen regionale Implementation mit Engagement vorantreiben, ist damit ein Wert geschaffen, an dem sie ihr Handeln ausrichten können – sowohl hinsichtlich eines Ziels, das sie sich selber stecken, als auch in Form eines Maximums, jenseits dessen sie in Kauf nehmen müssen, zusätzliche Fälle aus dem regulären Eingliederungstitel zu finanzieren. Für die Skeptiker hingegen bedeuten diese Fallzahlen die erste verbindliche Artikulation von Erwartungen an ihr Umsetzungsverhalten und eine offizielle Messgröße, an der sich eine zurückhaltende Umsetzung als Diskrepanz zu den erwarteten Fallzahlen objektiviert. Insbesondere für die Skeptiker, die die Haushaltsperspektive in den Vordergrund rücken (Typ 3), wird die mögliche finanzielle Dimension des Risikos greifbar, da sie die maximal möglichen Kosten für die Fälle nach § 16e SGB II in Relation zum insgesamt verfügbaren Eingliederungstitel setzen können.

Im Juni 2008, gut zwei Monate nach der Öffnung der JobPerspektive für gewerbliche Arbeitgeber, veröffentlicht die BA eine Praxishilfe zur JobPerspektive, in der explizit auf die Notwendigkeit der Erschließung eines speziellen Marktes mit neuen Arbeitsstellen für die Zielgruppe des Gesetzes hingewiesen wird und der eine Liste möglicher Strategien für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit angefügt ist. An dieser Publikation wird erkennbar, dass angesichts der zu diesem Zeitpunkt noch überwiegend geringen Fallzahlen steuernde Impulse gesetzt werden, die die SGB-II-Träger zu einer engagierteren Implementation ermutigen sollen. Die Herausstellung der Notwendigkeit einer expliziten Werbestrategie für die JobPerspektive seitens der Steuerungsinstanzen kann überdies so verstanden werden, dass die Skeptiker, die trotzdem auf eine aktive Werbung für dieses Instrument verzichten, dies damit auch in Form eines „Abwehrens“ von Steuerungsimpulsen tun. Bei den Befürwortern, die eigentlich keines Zuspruchs bedürfen, werden mit solchen Forderungen „offene Türen eingerrannt“, wenngleich manche von ihnen den Druck auch als kontraproduktiv erleben. Entscheidend ist für sie nicht das schnelle Erreichen der Fallzahlen, sondern die Förderung der richtigen Personen. Gewissenhafte Selektion und einzelfallbezogene Akquisebemühungen brauchen mitunter eine längere Anlaufzeit, was aber nicht bedeutet, dass die Orientierung an der Erreichung der Fallzahlen nicht geteilt würde. Die anderen Befürworter, die auf die spätere Entfristung verzichten wollen, werden hiermit zu einem risikobereiten Kurs ermuntert. Das Problem besteht für sie darin, dass sie in der ersten Förderphase selbst bei der Tilgung der Entfristung immer noch Verbindlichkeiten für zwei Jahre eingehen, die angesichts der Jährlichkeit des Haushalts zumindest kurzfristig erhebliche Finanzierungsprobleme verursachen können, wenn die Zusätzlichkeit aufgehoben oder das BEZ-Budget auch nur reduziert würde und die Förderung aus dem regulären Eingliederungstitel zu zahlen wäre. Die Erreichung der Fallzahlen ist erklärter (geschäfts-)politischer Wille, dem sich auch die Skeptiker schwer vollständig verweigern können, ohne Konflikte mit den Steuerungsinstanzen zu riskieren. Für sie stellt sich die Frage, ob sie auf ihrer Autonomie beharren oder ob sie zumindest einen Kompromiss eingehen und sich um eine Erhöhung der Fallzahlen bemühen. In

¹⁴ Es ist an dieser Stelle wichtig, die quantifizierten Zielvorgaben ganz objektivistisch und distanziert zu behandeln, andernfalls machte sich die Implementationsanalyse einer kryptonormativistischen Fehleinstellung schuldig, die unversehens und unkritisch sich die Zielvorgaben der Steuerungsinstanzen zu eigen macht (Mayntz 2001).

ähnlicher Weise wiederholt sich der Appell an die SGB-II-Träger noch einmal von Seiten der Landespolitik bei einer Tagung in der Akademie der Wissenschaft in Düsseldorf, bei der der damalige Arbeitsminister Laumann eindringlich die ARGEn und Optionskommunen mahnt, mehr Fälle zu schaffen.¹⁵

Den entscheidenden Wendepunkt stellt die im Dezember 2009 vom BMAS veröffentlichte Eingliederungsmittelverordnung für das Jahr 2010 dar, in welcher die Berechnungsgrundlage für die Zuweisung der zusätzlichen Mittel für den BEZ dergestalt geändert wird, dass ohne Ansehen der bislang erreichten Förderzahlen für alle SGB-II-Träger nach einem einheitlichen Schlüssel zusätzliche Mittel für § 16e SGB II bereitgestellt werden. Wegen dieses veränderten Modus müssen SGB-II-Träger mit hohen Fallzahlen zur Finanzierung der bereits laufenden Fälle Mittel aus dem Eingliederungstitel umschichten und haben keinerlei Spielraum für zusätzliche Fälle, während die SGB-II-Träger mit geringen Fallzahlen erheblichen Spielraum für Neufälle und Entfristungen behalten. Damit tritt ein, was die Haushaltsskeptiker von Anfang an befürchtet hatten und was Anlass für ihre zurückhaltende Umsetzung war. Für alle die ARGEn und Optionskommunen, die bislang vorsichtig agierten, resultieren hieraus keine Probleme, so dass sie sich in ihrer zurückhaltenden Implementationsstrategie bestätigt sehen können und überdies nicht, wie ihre engagierteren Kollegen, mit den finanziellen Konsequenzen zu kämpfen haben. Die Befürworter und diejenigen, die bis dahin entschlossen den Steuerungsimpulsen gefolgt sind, stehen vor dem Dilemma, Teile der eingegangenen Verpflichtungen aus dem regulären Eingliederungstitel finanzieren zu müssen und zudem nicht alle Fälle wie gewünscht entfristen zu können. Sie fühlen sich für ihr Engagement bestraft und als Opfer von widersprüchlichen Steuerungsimpulsen.

In den folgenden Monaten wird eine Arbeitstagung zur JobPerspektive in Nordrhein-Westfalen abgesagt. Es kommt unter anderem zu einer Kleinen Anfrage der Linken im Bundestag zu der veränderten Mittelzuteilung sowie zu einem Entschließungsantrag der Bundes-SPD, der darauf abzielt, die Änderung der Finanzierungsmodalitäten wieder rückgängig zu machen und für 2011 einen eigenen Haushaltstitel für die Finanzierung von § 16e SGB II einzurichten. In einem Schreiben des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales in Nordrhein-Westfalen an das BMAS wird als Hilfe für die nun vor Finanzierungsproblemen stehenden Grundsicherungsstellen die Einrichtung eines überregionalen Mittelausgleichs vorgeschlagen. Im Antwortschreiben lehnt der Parlamentarische Staatssekretär des BMAS Brauksiepe diesen Vorschlag ab und verweist dabei unter anderem darauf, dass diese Grundsicherungsstellen „das eigentlich nachrangige Instrument bisher überdurchschnittlich genutzt haben (...) zu Lasten der anderen Grundsicherungsstellen“ und „der anderen Eingliederungsleistungen“¹⁶. Sehr anschaulich kommt darin die veränderte politische Prioritätensetzung zum Ausdruck, die allerdings unter der Hand auf die gesamte Zeit der Geltung des Gesetzes rückprojiziert wird.

¹⁵ Diese Gelegenheit kann hier stellvertretend als besonders exponiertes Beispiel für die zahlreichen Aufforderungen des Arbeitsministers an die SGB-II-Träger – sowohl bei offiziellen Anlässen als auch in internen Steuerungsrounds – verstanden werden, mehr BEZ-Fälle in Nordrhein-Westfalen zu generieren.

¹⁶ http://www2.markus-kurth.de/uploads/100322_antwort_arbeitsministerium.pdf

3.2.4 Typologie der Deutungen von § 16e SGB II durch die verschiedenen Grundsicherungsträger samt korrespondierender Strukturierung der Dienstleistung

Im Folgenden werden in zwei Schritten die vier verschiedenen Typen der Umsetzung des BEZ in den Grundsicherungsträgern dargestellt. Zunächst wird jeweils die der Implementation zugrundeliegende Deutung des § 16e SGB II herausgearbeitet, die anhand von Interviews mit Geschäftsführern, Bereichsleitern und Fallmanagern in den verschiedenen SGB-II-Trägern nach dem Verfahren der Sequenzanalyse der objektiven Hermeneutik rekonstruiert wurden (zur Methodik der Sequenzanalyse siehe Oevermann 2000). Hier geht es ausschließlich um die Aneignung des Gesetzes durch die zentralen Akteure der Implementation. In einem zweiten Schritt wird dann für den jeweiligen Typ dargelegt, wie der konkrete Prozess der Dienstleistungserbringung strukturiert wird. Dafür wird auf die stilisierte Darstellung der acht Komponenten des Dienstleistungsprozesses als Folie zurückgegriffen. Dabei sollte erkennbar werden, dass einige Aspekte des Dienstleistungsprozesses ganz klar mit den Aneignungsformen des § 16e SGB II korrelieren, andere dagegen eher äußerlichen Gegebenheiten geschuldet sind.

Typ 1: „Durchdringung von Geist und Buchstaben des Gesetzes“

Für die Umsetzungsträger von Typ 1 ist § 16e SGB II ein längst überfälliges Instrument, eine Ergänzung des SGB II, auf die schon lange gewartet wurde. Die Umsetzung wird entschlossen begonnen, sobald der Paragraph Gesetzeskraft erlangt. Die Repräsentanten dieses Typs waren zuvor bereits im „Kombilohn NRW“ aktiv und können so nahtlos an diese Erfahrungen anknüpfen. Für Typ 1 ist charakteristisch, dass das Risiko, das sich aus potentiell dauerhafter Mittelbindung und jährlichen Budgets ergibt, zwar bekannt ist, aber um der Sache willen eingegangen bzw. virtualisiert wird. Diese Form der Sachorientierung ergibt sich aus einer normativ-sozialpolitischen Perspektive, die für die hier zusammengefassten Umsetzungsträger daraus folgt, im Rechtskreis des SGB II aktiv zu sein. Sie wird geradezu als *differentia specifica* zur Arbeit der im Rechtskreis des SGB III tätigen Agenturen für Arbeit betrachtet. Es ist im Übrigen für die hier geschilderte Perspektive unerheblich, ob die SGB-II-Träger ARGEn oder zugelassene kommunale Träger sind, ebenso wenig trägt die Unterscheidung zwischen „BA-ARGEn“ und „Kommunen-ARGEn“.

Von Anfang an wird der § 16e SGB II in der Perspektive der Entfristung der geförderten Arbeitsverhältnisse betrachtet, was aber nicht bedeutet, dass in unzureichendem Maße überprüft wird, ob nicht doch eine Entwicklung stattgefunden hat, die eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zuließe, sondern vielmehr, dass bereits bei der Selektion der Förderfähigen¹⁷ solche ausgewählt werden, bei denen davon auszugehen ist, dass sie auf lange Sicht kaum eine Aussicht auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt haben werden. Gerade deshalb wird das Gesetz begrüßt: Diejenigen, die im Rahmen der bisherigen Praxis ohne Erfolgsaussicht, also ins Leere hinein aktiviert werden mussten, sollen eine sichere Perspektive erhalten und „aus dem Hamsterrad erfolgloser Aktivierung“ aussteigen können.

¹⁷ In allen Umsetzungsträgern wird betont, dass eine sorgfältige Selektion der Förderfähigen für die Implementation des § 16e SGB II sehr wichtig ist. Die spezifische Ausprägung dieser Orientierung in diesem Typ besteht darin, dass die Selektion bereits im Lichte der späteren Entfristung stattfindet, also bereits bei der Bestimmung der Zielgruppe darauf reflektiert wird, dass Geförderte potentiell sehr lange Transferleistungen erhalten.

Dahinter verbirgt sich ein tiefgreifender Konsens mit der Grundannahme der katholischen Soziallehre wie auch des sozialdemokratischen Arbeitsbegriffs: Dem Gros der Geförderten wird eine fundamentale Erwerbsorientierung unterstellt, weshalb sie nur innerhalb des Erwerbssystems, am besten in einem Normalarbeitsverhältnis, ein erfülltes und anerkanntes Leben führen können. Damit korrespondiert auch die Überzeugung, dass die Förderung nach § 16e SGB II auf Grundlage von Freiwilligkeit zu gewähren ist.

Für die Vertreter des Typs 1 ist der § 16e eine Ergänzung, vielleicht auch eine Korrektur des SGB II, die es ihnen erleichtert, ihre „Mission“ zu erfüllen. Er hilft, die Aufgabe so zu erledigen, wie sie verstanden wird, und ist daher keine Irritation, vielmehr löst er ein Problem. Für die Vertreter des Typs ist es gerade angesichts dieser großen Identifikation mit dem BEZ selbstverständlich, diese Förderung aktiv und im regionalen Umfeld umtrieblich zu bewerben, sich persönlich für eine schnelle und fallzahlenstarke Umsetzung einzusetzen. Interessant ist auch, dass es den Leitungen offenbar gelingt, auch niedrigere Hierarchieebenen für diese Gesetzesinterpretation zu begeistern, so dass auch eine engagierte operative Implementation befördert wird.

Schaut man sich nun die Stationen des Dienstleistungsprozesses und die dort je getroffenen Umsetzungsentscheidungen an, so ergibt sich, dass durchaus verschiedenartige organisatorische Entscheidungen getroffen werden: Es gibt Vertreter des Typs, die ein Team ausschließlich zur Bearbeitung des § 16e zusammengestellt haben, solche, die Koordinatoren bestellen, und auch solche, die „nur“ zusätzlich einen Flankierer anstellen. Keiner der Vertreter von Typ 1 verzichtet aber auf speziell auf die Umsetzung des BEZ bezogene Organisationsveränderungen; irgendeine organisationelle Veränderung gibt der Priorisierung der Umsetzung hier stets Ausdruck. Zugleich findet die Aktivierungsphase retrospektiv-pragmatisch statt (Koch/Kupka 2007). Darin zeigt sich sowohl eine langfristige Auseinandersetzung mit der Problematik der Zielgruppe als auch die Möglichkeit des Anknüpfens an Maßnahmen, die mehr oder weniger deutlich als Vorläufermodelle zu deuten sind. Es hat natürlich auch zur Folge, dass unmittelbar mit der Implementation begonnen werden kann und die als potentielle Förderfälle identifizierten Personen nicht erst eine weitere Aktivierungsschleife durchlaufen müssen.

Mit Blick auf die Selektion geeigneter Geförderter orientieren sich die Vertreter des Typs 1 an formalen Kriterien der Arbeitsmarktnähe der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Die Selektion wird von Fallmanagern vorgenommen, aber auch Fallkonferenzen sind bei Sonderfällen damit befasst. Bei allen Repräsentanten des Typs 1 mündet der Selektionsprozess in einen Pool von Personen, die potentiell als förderfähig gelten, und für die Beschäftigungsmöglichkeiten akquiriert werden können. Auf die Akquise von Beschäftigungsverhältnissen wird von allen Repräsentanten des Typs besondere Energie verwendet. In allen Fällen wird dazu zusätzliches Personal und der Arbeitgeberservice eingesetzt sowie auch stets die aus ESF-Mitteln geförderten Flankierer. Bei der Akquise spielt zudem die Umwandlung von Mini-Jobs und von Arbeitsgelegenheiten eine Rolle.

Erwähnenswert ist des Weiteren, dass zum Akquiseerfolg auch eine Kooperation mit der jeweiligen Kommune beiträgt, in mehreren – aber nicht allen – Fällen auch in der Form, dass die Kommune die 75 %-ige Förderung auf 100 Prozent aufstockt.¹⁸ In einem Fall wird besonderes Augenmerk auf eine einzelfallbezogene Akquise gelegt. Hier wird versucht, einzelfallbezogen auf die Bedarfe der selektierten Förderfähigen zugeschnittene Beschäftigungsmöglichkeiten zu akquirieren. Bei der Matcherstellung greifen alle Vertreter des Typs 1 auch auf bereits realisierte Matches zurück, die sich in Vorläufermaßnahmen wie dem „Kombilohn NRW“ oder bei Arbeitsgelegenheiten bereits bewährt haben. Ansonsten differieren die Praktiken. Es wird einerseits eine bewerberorientierte Akquise mit Matcherstellung durch den Flankierer, andererseits auch eine eher stellenorientierte Akquise mit massiver Unterstützung durch den Arbeitgeberservice vorgenommen.

Der fortlaufenden Betreuung von Geförderten und Arbeitgebern nach Beginn der Förderung kommt in diesem Typ ebenfalls ein hoher Stellenwert zu, wobei oftmals mit institutionalisierten Berichtssystemen gearbeitet wird, die Arbeitgeber dazu verpflichten, nach dem ersten und zweiten Förderjahr eine Stellungnahme zu verfassen. Zum Teil wird die Nachbetreuung aufgeteilt zwischen Arbeitgeberservice und Fallmanagement: Ersterer bleibt vor allem Ansprechpartner der Betriebe, während das Fallmanagement Kontakt zu den Geförderten hält. Alternativ kann die Aufgabe der Nachbetreuung beider Seiten dem Flankierer zufallen, der zuvor schon mit Akquise und Matcherstellung befasst war und damit für wesentliche Teile des Implementationsprozesses verantwortlich ist.

Aufgrund der veränderten Mittelzuteilung ist allen Vertretern des Typs gemeinsam, dass sie nicht über ausreichende Mittel verfügen, um die bereits laufenden Fälle – wie ursprünglich geplant – auch tatsächlich zu entfristen. Auf dieses Finanzierungsproblem reagieren sie, indem sie zunächst prioritär die Geförderten mit besonders schlechten Arbeitsmarktchancen entfristen. In den übrigen Fällen werden den Arbeitgebern alternativ andere Lohnkostenzuschüsse angeboten oder es wird versucht, soweit möglich, die nicht entfristeten Geförderten mittels der für die BEZ-Implementation bereitgestellten Ressourcen (Flankierer, zusätzliche Arbeitgeberservice-Mitarbeiter) doch noch in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. In einigen Fällen gelingt es auch, die geförderte Arbeit im Anschluss an das Ende der ersten Förderphase in eine ungeforderte Beschäftigung zu transformieren.

Typ 2: „Selektive Umdeutung zum Integrationsinstrument für den ersten Arbeitsmarkt“

Während bei den Vertretern des ersten Typs die Übereinstimmung mit der Problemdiagnose des Gesetzes und dem erklärten Ziel der Einrichtung eines dritten Arbeitsmarkts dominant ist, steht bei Vertretern des Typs 2 eine spezifische Form der Aneignung im Vordergrund, bei der die Akteure eine entschlossene und engagierte Implementation vollziehen, zugleich aber

¹⁸ Eine faktische 100 %-Förderung ergibt sich aus der Tatsache, dass bei kommunalen BEZ-Arbeitsplätzen sämtliche Lohnkosten aus Beitrags- bzw. Steuermitteln finanziert werden. Auf kommunaler Seite geht dies damit einher, dass einerseits zwar 25 % des geförderten Bruttolohns gezahlt werden, andererseits aber oftmals – zumindest bei kleinen Bedarfsgemeinschaften – die Zahlung der Kosten der Unterkunft, für die die Kommune aufkommen muss, entfallen. Auf diese Weise lassen sich zusätzliche kommunale Aufgaben mehr oder weniger kostenneutral erbringen.

für die Geförderten am Ziel der Integration in ungeförderte Arbeit als Regelfall festhalten. Dies stellt einen klaren Kontrast zu Typ 1 dar, bei dem zwar auch in einigen Fällen eine solche Mobilität der Geförderten zu beobachten ist, diese aber eher als (unerwartete) Ausnahme denn als zu erwartender Regelfall betrachtet wird. Grundsicherungsträger des Typs 2 assimilieren den BEZ auf diese Weise an die zentrale Zielorientierung des SGB II – die Beendigung bzw. Reduzierung der Hilfebedürftigkeit –, die durch das Gesetz eigentlich zielgruppenspezifisch ausgesetzt wird. Daher wird die Option der Entfristung, die den Kern und das Novum dieser Förderung darstellt, weitgehend getilgt, so dass durch die Förderung zwar besonders schwierige Fälle zu vergleichsweise großzügigen Konditionen langfristig an den ersten Arbeitsmarkt herangeführt werden können, aber es nicht bzw. nur in Ausnahmefällen zur Aufnahme einer dauerhaft subventionierten Beschäftigung kommt. Auf diese Weise wird aus der JobPerspektive „unter der Hand“ ein besonders förderndes Instrument der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, das die ursprünglich intendierte Korrektur des Gerechtigkeitsdefizits nicht mit vollzieht. Infolge dieser Umdeutung konfligiert der BEZ zum einen nicht mehr mit der aktivierenden Grundausrichtung des SGB-II-Trägers und zum anderen entschärft er zumindest in Teilen das von allen Geschäftsführern wahrgenommene Haushaltsproblem. Da ohnehin nicht davon ausgegangen wird, dass die Arbeitsverhältnisse nach zwei Jahren entfristet werden, können die eingegangenen finanziellen Verbindlichkeiten leichter abgebaut werden, ohne dass dies im Widerspruch zu den ursprünglich verfolgten Zielen stünde. Entscheidend bleibt für diese SGB-II-Träger die Orientierung am Effizienzbegriff des SGB II auch für die Zielgruppe des BEZ, bei der zwar ein besonders hoher Förderungsbedarf konzediert wird, die aber zugleich nicht durch eine dauerhaft subventionierte Beschäftigung für den ersten Arbeitsmarkt „verloren gegeben“ werden soll. In diese Perspektive fügt sich bruchlos die Vorstellung an, die hohen Lohnkostenzuschüsse schrittweise abzuschmelzen. Mehrstufige Degression der Förderung über einen langen Zeitraum, der schließlich mit einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt endet, ist die Idealvorstellung der Vertreter dieses Typs und die Perspektive, in der sie sich den § 16e SGB II aneignen.

Nach der Entschärfung sowohl eines normativen Konflikts als auch eines Interessenkonflikts – also der Widerspruch zum SGB II insgesamt auf der einen Seite und die Gefährdung des eigenen Haushalts auf der anderen – handeln die SGB-II-Träger dieses Typs entschlossen und setzen den BEZ mit großem Engagement um, wobei sie die zugewiesenen Fallzahlen in der Regel vollständig ausschöpfen. Diese Haltung zum BEZ geht mit einem Selbstverständnis der SGB-II-Träger einher, das durch den Prozess der Wandlung von einer Behörde zu einem modernen Arbeitsmarktdienstleister geprägt ist. Die Geschäftsführer sehen sich als engagierte Akteure am regionalen Arbeitsmarkt oder auch als „Unternehmer in der öffentlichen Sache“, die durch entschlossenes Handeln Kunden für die öffentliche Arbeitsvermittlung gewinnen wollen. Bemerkenswert ist dabei, dass sich dieser starke unternehmerische Habitus sowohl in eher kommunal orientierten ARGEn zeigt, die sich vor allem als selbständige Unternehmer verstehen, wie auch in ARGEn, bei denen eine ausgeprägte Identifikation mit der BA vorliegt. Diese verstehen sich gewissermaßen als „Franchise-Nehmer“ der BA und wollen in deren Namen und Auftrag eine möglichst erfolgreiche regionale Arbeitsmarktpolitik umsetzen. Letztere allerdings reagieren wesentlich sensibler auf Steuerungsimpulse und gehen Risiken erst dann ein, wenn ihnen signalisiert wird, dass ihr Handeln auch (geschäfts-)politisch gewünscht ist.

Bei der Ausgestaltung des Dienstleistungsprozesses finden sich weitreichende Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen Fällen von Typ 2. Typische Maßnahmen innerhalb der Organisation umfassen zunächst die Abstellung von spezialisiertem Personal – Fallmanager oder Koordinatoren –, die eine besondere Verantwortung für den Umsetzungsprozess übernehmen, sowie die Erarbeitung eigener Handlungsleitfäden für die BEZ-Umsetzung. Gemäß der unterschiedlichen Sensibilität für die Steuerung allerdings selektieren manche zunächst vorsichtiger und beachten strikt die Einhaltung der vorgesehenen sechsmonatigen Aktivierungsphase, bis explizite Fallzahlerwartungen einen pragmatischeren Umgang nahelegen, während die anderen von vorneherein eine retrospektiv-pragmatische Aktivierungsphase zugrundelegen. Diese divergierende Praxis findet auch in der Bestimmung der Zielgruppe ihren Ausdruck. In einem Fall werden von Beginn an formale Selektionskriterien festgelegt, die dem Alter als Vermittlungshemmnis eine Vorzugsstellung einräumen und auf diesem Wege auch eine Begrenzung der potentiellen Förderdauer gewährleisten. Die Fallmanager bilden nach diesen Kriterien die Vorauswahl, die wiederum in einer Fallkonferenz zu bestätigen und fallweise von der Geschäftsführung gegenzuzeichnen ist, so dass sukzessive ein Pool an potentiellen Geförderten entsteht. In einem anderen Fall kommt es zwar ebenfalls zur Poolbildung, doch sind hier die formalen Richtlinien weniger strikt und die organisationsinternen Anweisungen werden an die aus den Steuerungsimpulsen abgeleiteten Ziele angepasst. Gemäß dem Selbstverständnis als wichtige regionale Arbeitsmarktakteure zeichnen sich die Vertreter dieses Typs durch sehr vielseitige und intensive Werbebemühungen aus. Dies betrifft zum einen die Erschließung kompletter Geschäftsfelder – wie etwa die Bereitstellung von Hilfskräften in Kitas – und zum anderen die enge Kooperation mit der jeweiligen Kommune, die eine faktische 100 %-Förderung ermöglicht. Es finden große Werbeaktionen in verschiedenen Medien statt, und dem Arbeitgeberservice fällt im Zusammenhang einer möglichst personalisierten Ansprache einzelner Betriebe ebenfalls eine hohe Bedeutung zu. Auf diesem Feld tritt der für diesen Typ konstitutive unternehmerische Habitus in aller Deutlichkeit hervor: Die JobPerspektive wird von den Geschäftsführern und ihren Mitarbeitern als Chance verstanden, lokale Betriebe durch hohe Subventionen und eine zielgerichtete Ansprache auch für die besonders arbeitsmarktfernen „Kunden“ des SGB-II-Trägers zu interessieren. Um zu gewährleisten, dass das vorgesehene Match zwischen Gefördertem und Betrieb inhaltlich fundiert ist und nicht nur auf einem formalen, äußerlichen Prozess beruht, nutzen die Vertreter dieses Typs besonders intensiv die Möglichkeit eines vorgeschalteten ein- bis zweiwöchigen Praktikums. Dass bei der konkreten Erstellung des Matches von manchen überwiegend bewerberorientiert vorgegangen wird, während in anderen Fällen sowohl bewerber- als auch stellenorientierte Vermittlungen vorgenommen werden, spielt als strukturelle Differenz der Aneignungsweisen des Gesetzes eine untergeordnete Rolle und ist lediglich variierenden organisationsinternen Akzentsetzungen geschuldet. Aus der Zielsetzung einer Heranführung der Geförderten an den ersten Arbeitsmarkt bzw. der Transformation der geförderten Beschäftigung in ungeförderte Beschäftigung resultiert auch der systematische Stellenwert der Nachbetreuung. Vertreter dieses Typs arbeiten mit institutionalisierten Feedback-Systemen, um zu beobachten, wie sich das Arbeitsverhältnis entwickelt und ggf. frühzeitig Entwicklungspotentiale und Fortschritte (d. h. Abbau von Vermittlungshemmnissen) zu erkennen. Damit wird der Geförderte mit Beginn der Förderung nicht für zwei Jahre „geparkt“, sondern die Förderphase wird als Bewährungsphase gedeutet, deren Entwicklung genau verfolgt wird. Die Ausgestaltung der Nachbetreuung kann allerdings variieren, etwa

dergestalt, dass mit formalisierten, wiederholten Berichten von Seiten der Arbeitgeber operiert wird oder eine hohe Kontaktdichte zwischen spezialisiertem Fallmanager und Arbeitgeber oder auch Arbeitsplatzbesuche zur Begleitung des Fortgangs der geförderten Beschäftigung genutzt werden. All diese Maßnahmen dienen vor allem der Heranführung der Geförderten an den ersten Arbeitsmarkt oder auch idealerweise der Anbahnung einer ungeforderten Beschäftigung beim jetzigen Arbeitgeber. Entfristungen werden hingegen als Ausnahmen in besonders problematischen Fällen und nicht etwa, wie im Gesetz vorgesehen, als Normalfall betrachtet. Den Hoffnungen auf eine mögliche Entfristung wird dabei teilweise schon im Prozess der Akquise bei den Arbeitgebern als auch bei der Selektion der Geförderten vorgebeugt, indem beide Seiten gar nicht erst auf die Möglichkeit einer unbefristeten Förderung hingewiesen werden. Auch wenn auf diese Weise keine (eigentlich berechtigten) Hoffnungen geweckt werden, so kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass das entscheidende Novum des BEZ in der Praxis tendenziell getilgt und das Gesetz aufgrund einer spezifischen Aneignungsform nicht in seiner Gänze umgesetzt wird. Dass es in Einzelfällen dennoch zu Entfristungen kommt, ist vor allem auf die Wahrnehmung der operativ zuständigen Fallmanager zurückzuführen, die aufgrund ihrer Praxisnähe mitunter eine höhere Dringlichkeit bei der Entfristung wahrnehmen als dies der programmatischen Einschätzung auf der Führungsebene entspricht.

Typ 3: „Finanzierungsunsicherheit als Skandal und Falle“

Für die Vertreter des Typs 3 steht die Finanzierungsunsicherheit, die alle Umsetzungsträger als Problem sehen, im Vordergrund der Auseinandersetzung mit § 16e SGB II. Dies blendet die sozial- und arbeitsmarktpolitische Diskussion des Instruments aus. Zwar wird ein prinzipieller Bedarf nicht bestritten, die Vertreter dieses Typs sind allerdings davon überzeugt, dass die Lösung dieses arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Problems nicht in § 16e SGB II mit der von ihm ausgehenden Finanzierungsproblematik bestehen kann.

Die Argumentation findet aus der Perspektive von Amtsleitern statt, zu deren Aufgaben eben auch gehört, den Haushalt in Form des Eingliederungstitels und damit die arbeitsmarktpolitische Handlungsfähigkeit des SGB-II-Trägers nicht zu gefährden. Dieser Aufgabenauffassung gegenüber geraten materiale sozialpolitische Perspektiven in den Hintergrund. Für diese Position ist ein Bündel an skeptischen Hintergrundannahmen charakteristisch. Einerseits wird davon ausgegangen, dass die politisch Verantwortlichen die haushaltspolitischen Konsequenzen des Gesetzes nicht hinreichend bedacht hätten, dann wird aber auch die Authentizität des hinter dem Gesetz stehenden politischen Willens in Zweifel gezogen. Es wird infrage gestellt, ob ein eingestandenermaßen kostspieliges Instrument, das von sich aus auf Dauer angelegt ist, dauerhaft finanziert wird. Aufgrund langjähriger Berufserfahrung in Arbeits- und Kommunalverwaltungen wird davon ausgegangen, dass die ursprünglichen Mittelzusagen nicht auf längere Sicht eingehalten werden und dass die Steuerungsimpulse von BA und Landesarbeitsministerium zwar einerseits dem erklärten politischen Willen folgen, aber angesichts der vermuteten Unzuverlässigkeit der Finanzierung durch die Bundespolitik völlig hilflos sind, weil das Parlament bzw. das BMAS diesbezüglich die Entscheidungshoheit innehat.

Mit dieser nüchternen Analyse korrespondiert Ärger darüber, dass die Steuerungsinstanzen in Nordrhein-Westfalen Druck auf die Umsetzungsträger ausüben, damit diese hohe Fallzah-

len erreichen, obwohl sie selbst keinen glaubhaften Einfluss auf die Mittelvergabe des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales haben. Die Umsetzungsträger müssen ihrem skeptischen und risikoaversen Selbstverständnis zufolge zusätzlich noch einen Abwehrkampf gegen einen – von Haushaltsnotwendigkeiten absehenden – rein politisch motivierten Steuerungsdruck führen, um ihren Haushalt nicht zu gefährden. Ergänzt und komplettiert wird diese Position durch folgende Überlegung: Sollten zum Zeitpunkt der anstehenden Entfristungen weniger Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden, als es für die gesetzeskonforme Umsetzung bedarf, werde man als Behörde gezwungen, willkürlich „Ermessen auszuüben“ und bestimmten Geförderten aus Mangel an Haushaltsmitteln die Dauerförderung zu streichen. Derartige Willkür widerspricht aber zutiefst dem Selbstverständnis, Gesetze umzusetzen. Es handelt sich also nicht um eine Idiosynkrasie, stattdessen lässt sich dies eher als eine radikale Form der Insistenz auf Rechtsgleichheit beschreiben, die in der Arbeits- und Sozialverwaltung „von Amts wegen“ zu erwarten ist.

Dieser Argumentation wird noch eine weitere radikale Kritik, die in dieselbe Richtung weist, hinzugefügt. Typ 3 kann sich nicht mit der Kontingentierung der Anzahl der Förderfähigen arrangieren. Das Gesetz kann sich demnach nicht nur auf ein zufällig zuerst gefördertes Kontingent beziehen, sondern begünstigt alle, die der Definition der Zielgruppe entsprechen. Das sind nach Auffassung aller Vertreter der Grundsicherungsträger viel mehr als die zunächst für Nordrhein-Westfalen gegriffenen 20.000 oder 10.000. Wenn man diese Perspektive einnimmt, verschärft sich das Haushaltsproblem nochmals. Man kann also sagen, der eher formalen Orientierung an der haushaltspolitischen Stabilisierung der Handlungsfähigkeit korrespondiert verschärfend noch eine explizit unpragmatisch radikale Perspektive auf die Gesetzesgeltung von § 16e SGB II. Daraus resultiert dann, dass die Umsetzung des Paragraphen, der von einem Trägervertreter auch als „explodierendes Instrument“ bezeichnet wird, sehr vorsichtig vonstattengehen und das haushaltspolitische Risiko zu hoher Fallzahlen vermeiden muss. Selbstverständlich kulminiert das Risiko in der Bestimmung der Entfristung. Diese wird im öffentlichen Umgang mit potentiellen Arbeitgebern explizit getilgt, ihnen gegenüber wird betont, dass die Förderdauer zwei Jahre nicht überschreitet, wodurch in der Werbung gegenüber Arbeitgebern der entscheidende Vorteil, die Entfristung, als Attraktion ungenutzt bleibt.

Bei der organisatorischen Umsetzung ist Vorsicht kennzeichnend. Diese geht aber bis auf den Sachverhalt der Tilgung der Entfristungsoption im Außenverkehr nicht so weit, wie die radikal ausformulierten Positionen vermuten lassen. Die Umsetzung ist risikoaversvorsichtig, aber nicht obstruktiv. Dass trotz der betonten Vorsicht die Umsetzung nicht blockiert wird, zeigt sich daran, dass ein Koordinator im Fallmanagement bestimmt wird, welcher die Zuweisung in den BEZ regelt. Die einzelfallbezogene Vergabe und Betreuung wird in Kooperation mit dem Koordinator von einem externen Bildungsträger übernommen, bei dem auch ein Flankierer tätig ist. Die Aktivierungsphase wird in der Regel retrospektiv-pragmatisch vorgenommen. Der besonderen Vorsicht entsprechen extrem strenge Selektionskriterien für die Förderfähigkeit, was u. a. die enge Zusammenarbeit mit dem Bereich des SGB XII bedingt, der auf kommunaler Ebene für die Gewährung von Leistungen der Sozialhilfe zuständig ist, hier vor allem die Gewährung von Formen geschützter Beschäftigung bzw. die Feststellung der Erwerbsunfähigkeit.

Zudem wird die Selektion zweistufig vorgenommen: Nachdem eine Koordinatorenfunktion potentielle Förderfälle einem Pool zuweist, wird nochmals durch das Profiling selektiert.

Auf kreative Werbung oder spezielle Akquiseanstrengungen wird weitgehend verzichtet, auch die flächendeckende Umwandlung von Mini-Jobs oder Arbeitsgelegenheiten wird als zu grobmaschig abgelehnt. Hohe Fallzahlen seien kein Zweck an sich, eine im Einzelfall zu prüfende Förderfähigkeit sei wichtiger.

Typ 4: „Purismus bei der Orientierung am 1. Arbeitsmarkt“

Die wohl entschiedenste Form der Skepsis, ja geradezu der Ablehnung des BEZ findet sich unter den Vertretern von Typ 4. Anders als Typ 3 rücken sie nicht die haushaltspolitischen Konsequenzen und für die Institution potentiell beschädigenden Steuerungsimpulse in den Fokus ihrer Kritik, hier dominiert vielmehr ein grundlegender Wertekonflikt. Zwar steht auch für diese Skeptiker außer Frage, dass die Zielgruppe des BEZ existiert, dies rechtfertigt aber noch nicht die zielgruppenspezifische Außerkraftsetzung der aktivierenden Ausrichtung des SGB II. Mit den Vertretern von Typ 2 teilt dieser Typ seine ausgeprägte Orientierung am Aktivierungsparadigma, die entscheidende Differenz aber besteht darin, dass die Vertreter von Typ 4 auch nicht durch einen transformierenden Eingriff dazu in die Lage kommen, den BEZ schlüssig in ihre regionale Arbeitsmarktstrategie zu integrieren. Die Skepsis ist hier fundamentaler als im Fall von Typ 3, der vor allem die für den einzelnen Träger tendenziell bedrohlichen Folgen der Steuerungsimpulse und die Gerechtigkeitsfrage in den Vordergrund stellt. Da die Ziele der Förderung und der Geist des Gesetzes der unter den Geschäftsführern von Typ 4 vorherrschenden Auffassung von Arbeitsmarktpolitik zuwiderlaufen, sind die Vertreter dieses Typs vor allem darum bemüht, ihre organisatorische Autonomie gegenüber den überregionalen Steuerungsinstanzen, dem Landesarbeitsministerium und der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit zu wahren und sich gegen das „politisch propagierte Heilsbringertum“ des BEZ zur Wehr zu setzen. Eine Folgsamkeit gegenüber den Steuerungsimpulsen lässt sich aus der Perspektive dieser SGB-II-Träger nicht mit den eigenen Interessen und Überzeugungen in Einklang bringen, da die geforderte und für die Erreichung substantieller Fallzahlen notwendige engagierte Implementation des BEZ als Gefahr für das in der Außendarstellung entworfene Bild aufgefasst wird, primär Arbeitsvermittler für den ersten Arbeitsmarkt zu sein. Stattdessen wird entgegen der dem Gesetz zugrundeliegenden Diagnose auch für dessen Zielgruppe am Effizienzbegriff des SGB II festgehalten und es werden keinerlei steuernde Eingriffe innerhalb des SGB-II-Trägers vorgenommen, mit denen die Implementation des BEZ in der Region erfolgreich forciert werden könnte. Es finden sich lediglich formale Lippenbekenntnisse zur Bedeutung des BEZ für die regionale Arbeitsmarktstrategie, die auf der Ebene der Praxis jedoch folgenlos bleiben. Das Instrument und die dazugehörige Zielgruppe werden gegenüber den Arbeitgebern weitgehend verschwiegen und auf Werbung wird überwiegend verzichtet, damit die umfangreiche Förderung in der JobPerspektive „nicht die Preise für Lohnkostenzuschüsse bei den Arbeitgebern kaputt macht“. Auch vorhandene Kooperationsmöglichkeiten zur Stellenakquise im BEZ werden nicht genutzt, so dass es kaum zur Generierung nennenswerter Fallzahlen kommt. Die in anderen Typen so dominante haushaltspolitische Perspektive ist für Vertreter dieses Typs höchstens von hypothetischer Bedeutung, da die Fallzahlen so gering sind, dass auch eine vollständige Streichung des BEZ-Postens den eigentlichen Eingliederungstitel nicht übermäßig beeinträchtigt.

gen würde. Auf diese Weise fristet der BEZ ein „amtlich verordnetes Nischendasein“ innerhalb der regionalen Arbeitsmarktpolitik dieser SGB-II-Träger. Damit wird zudem das Ziel verfolgt, die öffentliche Wahrnehmung der übrigen „Kunden“ nicht durch die offensive Bewerbung und Vermittlung „beschädigter Ware“ zu entwerten. Diese Strategie ist vor allem durch das Selbstverständnis des SGB-II-Trägers als Arbeitsvermittler für den ersten Arbeitsmarkt motiviert, der sich stark mit der aktivierenden Grundausrichtung des SGB II identifiziert. Als zweites identitätsstiftendes Merkmal dieses Typs ist die ausgeprägte Orientierung an Autonomie und Abwehr externer Steuerungseinflüsse zu nennen. Die weitgehende Obstruktion der Implementation des § 16e SGB II kann daher auch als exemplarisch für die Behauptung gegenüber den überregionalen Steuerungsinstanzen und deren Eingriffen in die lokale Arbeitsmarktpolitik verstanden werden.

Infolge dieser sehr skeptischen und zurückhaltenden Einstellung gegenüber dem BEZ finden sich bei diesen SGB-II-Trägern auch keinerlei organisatorische Veränderungen, die auf eine Förderung der Implementation abzielten. Der steuernde Einfluss innerhalb der Organisation beschränkt sich auf die Delegation des gesamten Umsetzungsprozesses an die einzelnen Fallmanager ohne strukturierende Richtlinien oder gar personelle Verstärkungen einzelner Bereiche. Infolgedessen wird die praktische Handhabung der Aktivierungsphase den einzelnen Fallmanagern anheimgestellt, was zur Folge hat, dass es innerhalb des jeweiligen SGB-II-Trägers in Abhängigkeit vom zuständigen Fallmanager zu unterschiedlichen Verfahrensweisen kommt. Anders als bei Vertretern von Typ 1 und Typ 2 findet sich hier keine Interpretation des § 16e SGB II, die auf allen Hierarchieebenen geteilt wird, kein Verständnis „aus einem Guss“, sondern es dominieren je individuelle Aneignungsweisen. Dasselbe gilt im Grunde genommen auch für die Selektion möglicher Geförderter, die zunächst ebenfalls von den Fallmanagern vorgenommen wird. Allerdings werden deren Entscheidungen noch einmal zentral überprüft hinsichtlich der formalen Korrektheit und der Einhaltung der für eine Förderung notwendigen Kriterien. Diese Überprüfung ist vor allem durch die Sicherstellung einer hinreichenden Dokumentation der BEZ-Fälle motiviert, die weniger die Vermeidung von Fehlselektionen hinsichtlich eines konkreten Zielgruppenbegriffs im Blick hat, als vielmehr die Absicherung bei möglichen Prüfungen der Fälle durch den Bundesrechnungshof oder die Innenrevision. Die Akquise möglicher BEZ-Stellen wird ebenso ohne Strukturierung, begleitende Werbung oder personelle Unterstützung durch den Arbeitgeberservice oder einen in die Organisation eingebundenen Flankierer an die Fallmanager delegiert, so dass diese bei ohnehin knappen Ressourcen angesichts des Betreuungsschlüssels praktisch nicht dazu in der Lage sind, die eigentlich notwendigen Werbeanstrengungen zu unternehmen. Dadurch reduzieren sich die Akquisebemühungen zwangsweise auf einen bewerberorientierten Zugang, bei dem die Fallmanager fast ausschließlich auf die Nutzung bereits vorhandener Kontakte zu Arbeitgebern oder die Umwandlung von ehemaligen Arbeitsgelegenheiten angewiesen sind. Genauso liegt die Erstellung eines Matches in der Verantwortung des Fallmanagers, der die beiden zuvor identifizierten Seiten zusammenbringen muss und in der Folge auch für die Stabilität des Matches Sorge zu tragen hat in Form der Nachbetreuung. Hier variiert der Umgang mangels Direktiven wieder, so dass manche Fallmanager schriftliche Zwischen- und Endberichte der Arbeitgeber nach einem bzw. zwei Förderjahren verlangen, während andere ohne institutionalisierte Feedback-Systeme im Rahmen ihres Tagesgeschäfts versuchen, schriftlichen oder telefonischen Kontakt zu Arbeitgebern und/oder Geför-

dernten zu halten. Angesichts einer solchen Arbeitslast, die für die Fallmanager bei der Generierung von 16e-Fällen zusätzlich zum Tagesgeschäft entsteht, ist es kaum verwunderlich, dass von den SGB-II-Trägern dieses Typs nur geringe Fallzahlen erreicht werden. Entfristet werden die Beschäftigungsverhältnisse äußerst zurückhaltend und nur in „absoluten Ausnahmefällen“.

4 Schlussfolgerungen

Der wohl auffälligste Befund der Untersuchung besteht darin, wie groß die Varianz der Muster von Deutung und Aneignung des § 16e SGB II ist. Zu erwarten waren große Unterschiede auf der Ebene der exogenen Faktoren, beispielsweise, dass sich SGB-II-Träger ohne Zugang zu einem Arbeitgeberservice bei der Akquise von Beschäftigungsmöglichkeiten organisatorisch etwas Besonderes einfallen lassen müssen oder dass die Arbeitsmarktlage – z. B. ein regional hoher Anteil Geringqualifizierter in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung bei relativ niedriger SGB-II-Arbeitslosigkeit im Kontrast zu Regionen mit hoher SGB-II-Arbeitslosigkeit bei relativ hohen Anteilen geringqualifizierter Arbeitsloser – unterschiedliche Selektionsmodi zur Folge hat. Die bloß sekundäre Relevanz dieser objektiven, exogenen Faktoren, deren Variation bei der Auswahl der Untersuchungseinheiten explizit berücksichtigt wurde, um den Spezifika des regionalen Arbeitsmarkts als Rahmenbedingung für die Implementation Rechnung zu tragen, überrascht zunächst.

Die von Beginn an großen Differenzen bei den erreichten Förderzahlen¹⁹, die bei der Bewertung der Umsetzung lange im Vordergrund standen, können nicht durch eher technische oder „objektive“ Indikatoren wie Siedlungsstruktur und Struktur der Arbeitslosigkeit oder Organisationsstruktur des Trägers erklärt werden, ihre Gründe liegen tiefer. Wenn man die bis in die zweite Jahreshälfte 2009 geführte Debatte in Nordrhein-Westfalen betrachtet, so muss man auch konzedieren, dass auf Seiten der Politik zum Teil die Vermutung vorhanden war, die massiven Differenzen seien womöglich auch auf ein mangelndes Engagement der Umsetzungsträger zurückzuführen. Diese Vermutungen werden durch die vorliegende Studie teilweise präzisiert. So treten die Gründe für diese Zurückhaltung in der Umsetzung zutage, die mindestens zum Teil in der Perspektive einer verantwortlichen Amtsführung geltend gemacht werden können und Probleme des Umsetzungsprozesses widerspiegeln.

Die Architektur des Instruments, die anfängliche Zurückhaltung der Adressaten, also der potentiellen Arbeitgeber, und die hohen Fallzahlenerwartungen der Steuerungsinstanzen in den ersten 24 Monaten der Umsetzung haben dazu geführt, dass ein Instrument, das zunächst als ein ökonomisches Anreizprogramm verstanden wurde, sehr schnell durch ein sekundäres Persuasivprogramm unterstützt werden musste, durch eine Praxis der Überzeugung und Werbung, die von den Umsetzungsbehörden getragen wurde. Schon damit konnte die Umsetzung keine mechanische Vollzugsverwaltung mehr sein, die auf Arbeitgeberrnachfrage nach bürokratischer Prüfung Förderfähige und Lohnkostenzuschüsse zuteilt, sondern musste sich zur „aktiven Implementation“ entwickeln, zu einem pro-aktiven, kreativen und

¹⁹ Zum Jahreswechsel 2008/2009 wiesen die Fallzahlen innerhalb unseres Untersuchungssamples – gemessen in prozentualen Anteilen an den bis Ende 2008 maximal zu erreichenden Fallzahlen aus der Eingliederungsmittelverordnung 2008 des BMAS – Werte zwischen 22 % und 122 % auf.

ergebnisorientierten Umsetzen.²⁰ Diese Anforderung entspricht ziemlich genau den Erwartungen, die mit der Transformation von Behörden zu modernen Dienstleistern verbunden sind. Im Falle der Umsetzung der JobPerspektive ist mit der Aufgabe, Dritte vom Nutzen der Anstellung eines Geförderten zu überzeugen, allerdings auch die Notwendigkeit verbunden, selbst vom Sinn dieses Instruments überzeugt zu sein. Soll die Nutzung der Handlungsspielräume, die es bei der Umsetzung des § 16e SGB II geben muss, im Sinne der Steuerungsinstanzen stattfinden, so muss es einen normativen Konsens zwischen Steuerungsinstanzen und Umsetzungsträgern geben, der bestenfalls so weit trägt, dass er sich innerhalb des korporativen Akteurs „Umsetzungsträger“ bis zum Fallmanager und Flankierer erstreckt.

Wie die vorgelegte Typologie sehr deutlich zeigt, ist es genau dieser Konsens, der die Umsetzung in Qualität und Quantität vorantreibt. Die Umsetzung verändert sich dabei qualitativ, sobald sich der Konsens nur auf Teilaspekte des umzusetzenden Gesetzes beschränkt. Daraus folgt, dass ein Steuerungsprozess, der sich auf so voraussetzungsvolle Projekte wie den BEZ bezieht, nicht ausschließlich mit einer an objektiven Kennzahlen orientierten Controlling-Steuerung, wie ausgeklügelt diese auch sein mag, bewerkstelligt werden kann – eine solche orientiert sich letztlich an einer Reiz-Reaktions-Schema-Konditionierung und bleibt angesichts der Komplexität der Umsetzungspraxis äußerlich und unterbestimmt. Es ist offenkundig vor allem auch eine an der Sache der Sozialpolitik orientierte, durch Überzeugungsarbeit und dialogische Offenheit zu initiiierende Gefolgschaftsbildung vonnöten, um die Umsetzungsträger „mitzunehmen“.

Interessant ist weiterhin, dass die grundlegenden Aneignungsformen des § 16e SGB II auch Positionen abdecken, die sich in ähnlicher Gestalt bei der politisch-pragmatischen Auseinandersetzung mit dem Gesetz und der Mittelknappheit im Bundeshaushalt im Zeitverlauf ergeben haben. Die partielle Zustimmung bei Typ 2 führt zu einer Umsetzungsform, die weitgehend dem entspricht, was auch das Land Nordrhein-Westfalen im Frühjahr 2010 in einer Broschüre als Reformbedarf anmahnt (MAGS 2010): Entfristung nicht als die Regel, sondern eher die Ausnahme in Fällen, in denen es wirklich nicht anders geht sowie degressive Zuschüsse, die zudem niedriger sind als ursprünglich geplant. Typ 1 dagegen plädiert für eine weiterreichende Entfristung und zieht niedrigere Lohnkostenzuschüsse nicht in Betracht. Konsequenterweise wird hier mit Blick auf das sich daraus ergebende Finanzierungsproblem eine „Aktivierung passiver Leistungen“, d. h. die Möglichkeit, die sog. „passiven Leistungen“ der Grundsicherung, ALG II und Wohngeld, für die aktiven Leistungen, also Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, nutzen zu können, plädiert. Typ 4 interpretiert den BEZ gleichsam aus wirtschaftsliberaler Perspektive als Rückschritt hinter eine konsequente Praxis der Aktivierung und plädiert entgegen der Freiwilligkeitsvorstellung auf Konditionierung und workfare. Rein modelltheoretisch dürfte so etwas in einer Umsetzungsuntersuchung nicht auftauchen, da eigentlich davon auszugehen ist, dass im Prozess der policy formation die alternativen Orientierungen diskutiert werden und die Verabschiedung des Gesetzes die Diskussion mit einem Entschluss beendet, der für Eindeutigkeit sorgt und dann eine eindeutige Praxis zur Folge hat. Dieses Modell wird aber der Realität offensichtlich nicht gerecht.

²⁰ Die Begriffe des „sekundären Persuasivprogramms“ und der „aktiven Implementation“ sind Scharpf et al. 1982 entliehen.

Bezogen auf den Steuerungsprozess ist vor allem das Problem der Finanzierungsunsicherheit relevant, das von allen Umsetzungsträgern explizit benannt wurde. Für einige war das Ausbleiben frühzeitiger Finanzierungszusagen ein Umsetzungshindernis. Aus der Perspektive von Umsetzungsträgern kann eine Finanzierungsunsicherheit ein ähnlich großes Problem sein wie aus der Perspektive von Adressaten eine Unterfinanzierung. Der bloße Verweis auf das Budgetrecht des Bundestages trifft zwar zu, löst aber das Problem nicht.

Selbst bei den glühenden Anhängern von § 16e SGB II war eine unbefristete Förderung umstritten, womit zugleich auch die wesentliche Differenz zwischen Typ 1 und Typ 2 benannt ist. Wenn man den zentralen Steuerungsprozess der Umsetzung durch das BMAS in den Blick nimmt, gewinnt man den Eindruck, dass hier steuerungspolitisch eine gewisse Unklarheit möglicherweise sogar bewusst in Kauf genommen wurde: Die Entscheidung über den quantitativen Anteil von möglichen Entfristungen wurde erst zu dem Zeitpunkt getroffen, als die Frage der Entfristung massenhaft anstand. Bis dahin konnten die Vertreter des Typ 1 die Hoffnung haben, das Gros der Geförderten dauerhaft zu fördern, die Vertreter des Typ 2 konnten sich durch diese Entscheidung bestärkt sehen, das Instrument stärker als Typ 1 zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu nutzen, und Typ 3 hat Recht behalten: Weil hier keine Entfristungsversprechen gemacht wurden und nur zögerlich umgesetzt wurde, gibt es ab dem Jahr 2010 auch keine Probleme, auch nicht mit Blick auf den Druck von Seiten der steuernden Institutionen. Dass die unterschiedlichen Perspektiven der Umsetzungsträger sich so stark in der Praxis zeigen konnten, liegt auch daran, dass die zentralen Steuerungsinstanzen während der gesamten ersten Förderphase keine eindeutigen Signale gegeben haben, wie mit der im Gesetz verankerten Sollvorschrift, die für weiterhin chancenlose Geförderte eine Subventionierung auf unbefristete Dauer fordert, haushaltstechnisch umgegangen wird. Bezieht man in diese Perspektive ein, dass der § 16e SGB II von einer parteipolitisch anders zusammengesetzten Regierung getragen wurde, als der, die zum Ende der ersten Förderphase amtierte, ist die haushaltspolitische Vorsicht der Umsetzungsträger nachvollziehbar, da sie als Amtsträger für den Haushalt ihrer Institution verantwortlich zeichnen.

Man könnte die großen Umsetzungsvarianzen auch als Ausdruck eines übertrieben eigenmächtigen Handelns der Umsetzungsträger interpretieren und darauf insistieren, dass diese schließlich zur Arbeits- und Sozialverwaltung gehören. Das wäre aber wohl etwas zu alarmistisch. Denn einerseits erfordert ein Gesetz wie der § 16e SGB II bei seiner Umsetzung große Handlungsspielräume, und andererseits wird mit der Transformation von Behörden zu modernen Dienstleistern de facto Neuland betreten. Die Dialektik von Regelerorientierung und Verantwortung für die Handlungsfolgen führt dann auch zu Friktionen. Auf der „Habenseite“ steht dem gegenüber, dass, wie sich bei der Umsetzung des BEZ gezeigt hat, eine Vielzahl von Akteuren in Umsetzungsträgern ein erstaunlich großes Maß an „unternehmerischem Engagement“ für die Umsetzung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Programme und Instrumente aufbringt, in den Kreisen und Kommunen eine aktive Rolle spielt, mit einem sehr interaktiven Kommunikationsstil nachhaltig vernetzt ist. Erwähnenswert ist allerdings auch, dass es genau diese Aktiven sind, die sich über den politischen Druck regelrecht empören, dem sie sich in der Anfangsphase der Umsetzung ausgesetzt sahen, und die unvorhersehbaren Wendungen oder Kapriolen im Steuerungsprozess als ärgerlich empfinden.

Zum Schluss bleibt noch zu erwähnen, dass für die Umsetzungsträger der § 16e SGB II eigentlich kaum noch praktische Relevanz besitzt, da die finanziellen Mittel zur Umsetzung des de facto geltenden Gesetzes nicht mehr vorhanden sind. Die Umsetzungsträger wenden sich nun dem Bürgergeld zu oder anderen Instrumenten und Maßnahmen, die weiterhelfen können. Ausnahmslos alle Befragten bei den Umsetzungsträgern stellen aber mit Nachdruck fest, dass der Bedarf für ein Instrument wie den BEZ besteht und schätzen, dass dieser ca. dreimal so groß sei wie das ursprüngliche Kontingent, das für Nordrhein-Westfalen 20.000 Förderfälle vorgesehen hatte. Um es mit den Worten einer Geschäftsführerin zu sagen: „Die Leute sind noch da, aber wir haben kein Geld mehr“. Und die Fallmanagerin aus einer anderen Region verweist auf die vielen „Trauergespräche“, die sie nun mit geförderten Langzeitarbeitslosen führen müsse, die sich angesichts der gesetzlichen Sollvorschrift der Entfristung Hoffnungen auf eine solche machen konnten, nun aber mangels Finanzierung einfach nicht entfristet werden können.

Literatur

Bach, Hans-Uwe; Hummel, Markus; Klinger, Sabine; Spitznagel, Eugen; Zika, Gerd (2009): Arbeitsmarkt-Projektion 2010: Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen. IAB-Kurzbericht 20/2009, Nürnberg, S. 12.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2007): Bericht der Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt. Berlin.
[http://www.bmas.de/portal/3112/2007__05__09__bericht__der__arbeitsgruppe__arbeitsmarkt.html].

Christensen, Tom; Laegreid, Per (2004): Regulatory Reforms and Agencification. Paper for SCAN-COR/SOG 2005, Stanford.

Deutschmann, Christoph; Schmiede, Rudi; Schudlich, Edwin (1987): Die längerfristige Entwicklung der Arbeitszeit. Versuch einer sozialwissenschaftlichen Interpretation. In: Schudlich, Edwin (Hrsg.): Die Abkehr vom Normalarbeitstag, Frankfurt / New York: Campus, S. 113–144.

Dietz, Martin; Müller, Gerrit; Trappmann, Mark (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben. IAB-Kurzbericht 02/2009, Nürnberg, S. 10.

Dingeldey, Irene (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen "Arbeitszwang und Befähigung". Eine vergleichende Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien. In: Berliner Journal für Soziologie 17: S. 189–209.

Ebinger, Falk; Schmitt, Carina (2010): Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomie-rechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen. In: Politische Vierteljahresschrift 51, S. 69-93.

Frey, Michael (2009): Autonomie und Aneignung in der Arbeit: eine soziologische Untersuchung zur Vermarktlichung und Subjektivierung von Arbeit, München: Rainer Hampp

Hahn, Hans Peter (2005): Materielle Kultur. Eine Einführung. Berlin, Reimer.

Infas; FH Frankfurt am Main; WZB (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II. Feld 2: Implementations- und Governanceanalyse. BMAS-Forschungsberichte, Nr. 386.

Kaufmann, Franz-Xaver (2009): Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, 3. erw. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Keller, Bernd; Seifert, Hartmut (2009): Atypische Beschäftigungsverhältnisse; Formen, Verbreitung, soziale Folgen. In: ApuZ 27/2009, S. 40–46.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2007): Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? * Expertise. (WISO Diskurs), Berlin, S. 44.

Koch, Susanne; Krug, Gerhard; Stops, Michael (2009): Zur Bedeutung von öffentlicher Arbeitsvermittlung und Beratung in der Arbeitsmarktkrise. In: Sozialer Fortschritt, Vol. 58, No. 11, S. 241-248.

Konle-Seidl, Regina; Eichhorst, Werner (2008): Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgrenzung * Deutschland im internationalen Vergleich. WISO Diskurs, Bonn, S. 76.

Kupka, Peter; Wolff, Joachim (2009): Darf's noch etwas mehr sein? Geförderte Beschäftigung in der Wirtschaftskrise. In: Sozialer Fortschritt, Jg. 58, H. 11, S. 249-257.

Ludwig, Heiner (2000): Sozialkatholische Traditionen am Ende der Industriegesellschaft II. In: Ludwig, Heiner; Gabriel, Karl (Hrsg.): Gesellschaftliche Integration durch Arbeit. Münster: LIT, S. 231–253.

Luhmann, Niklas (1972): Politische Planung. Opladen, Westdeutscher Verlag.

Mayntz, Renate (1978): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg, C.F. Müller.

Mayntz, Renate (1980a): Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein, Ts., 1–20.

Mayntz, Renate (1980b): Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein, Ts., 236–251.

Mayntz, Renate Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W.: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt am Main, Campus.

Mayntz, Renate (2001): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. MPIfG Working Paper 2/2001, Köln.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen (MAGS) (2010): Die JobPerspektive in Nordrhein-Westfalen. Arbeit finanzieren statt Arbeitslosigkeit – Beispiele guter Praxis und erste Analysen, Düsseldorf
[https://services.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/download/70555/mags_job_persp_bafr.pdf].

Möller, Joachim; Walwei, Ulrich; Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009): Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz - Der Arbeitsmarkt hat profitiert. IAB-Kurzbericht 29/2009, Nürnberg, S 8.

Mückenberger, Ulrich (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? In: Zeitschrift für Sozialreform 31, S. 415–434; 457–475.

Oevermann, Ulrich (2000): Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie der klinischen und pädagogischen Praxis. In: Klaus Kraimer (Hrsg.): Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 58–156.

Rüb, Felix; Werner, Daniel (2008): "Den Arbeitsmarkt" gibt es nicht * Arbeitsmarktregionen des SGB II im Vergleich. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Jg. 28, H. 2, S. 93-108.

Scharpf, Fritz W.; Garlichs, Dietrich; Maier, Friederike; Maier, Hans (1982): Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen. Frankfurt am Main: Campus.

Seifert, Hartmut (2006): Was hat die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gebracht? In: WSI-Mitteilungen 11/2006, S. 601–608.

Weise, Frank-Jürgen.; Alt, Heinrich; Becker, Raimund (2009): Gut gerüstet – Fundamente und Perspektiven einer modernen Arbeitsmarktpolitik. Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.

In der Reihe IAB-Regional Nordrhein-Westfalen sind zuletzt erschienen:

Nummer	Autoren	Titel
01/2009	Bauer, Frank; Fuchs, Philipp	Der „JobTrainer NRW“ – Ergebnisse einer Implementationsstudie des IAB NRW
01/2008	Brixy, Udo; Klumpe, Matthias	Betriebsgründungen in Nordrhein-Westfalen
01/2007	Sieglen, Georg	Ausbildungsmobilität in Nordrhein-Westfalen
01/2006	Bauer, Frank	Vergleichende Analyse der Länderarbeitsmärkte – Materialien – Daten und Erläuterungen zu den Ergebnissen für alle Kreise Nordrhein-Westfalens
01/2005	Bauer, Frank	Vergleichende Analyse von Länderarbeitsmärkten - Länderstudie Nordrhein-Westfalen

Eine vollständige Liste aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Regional“ finden Sie [hier](http://www.iab.de/de/publikationen/regional.aspx):

<http://www.iab.de/de/publikationen/regional.aspx>

Impressum

IAB-Regional. IAB Nordrhein-Westfalen
Nr. 01/2011

Herausgeber

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

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit
Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

http://doku.iab.de/regional/NRW/2011/regional_nrw_0111.pdf

Eine vollständige Liste aller erschienenen Berichte finden
Sie unter
[http://www.iab.de/de/publikationen/regional/nordrhein-
westfalen.aspx](http://www.iab.de/de/publikationen/regional/nordrhein-westfalen.aspx)

ISSN 1861-4760

Rückfragen zum Inhalt an:

Frank Bauer
Telefon 0211.4306 497
E-Mail frank.bauer@iab.de