

Franz Bauer
Philipp Fuchs
Manuel Franzmann
Mathias Jung

„Ein explodierendes Instrument.“

Die Implementation des unbefristeten Beschäftigungszuschusses für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen (§ 16e SGB II).

Auswirkung der deutenden Aneignung des Gesetzes auf den Umsetzungsprozess

Unbefristet öffentlich geförderte Beschäftigung: der § 16e SGB II

Gegenstand dieses Textes ist die Implementation von § 16e des Zweiten Buches Sozialgesetzbuchs.¹ Dieses Gesetz, das auch unter den Namen „Beschäftigungszuschuss“ (BEZ) und „JobPerspektive“ geläufig ist,² sieht vor, dass ein Arbeitgeber, der einen Langzeitarbeitslosen einstellt, welcher abgesehen von der Langzeitarbeitslosigkeit noch zwei weitere „Vermittlungshemmnisse“³ aufweist, als Ausgleich für die verminderte Produktivität des Arbeitnehmers einen Lohnkostenzuschuss von bis zu 75 % des Bruttolohnes erhalten kann. Voraussetzung der Förderung ist, dass der Arbeitslose in einem Förderungszeitraum von zunächst 24 Monaten realistisch keine Chance hat, eine Stelle auf dem Ersten Arbeitsmarkt zu finden. Wird, und dies stellt das eigentliche Novum des Gesetzes dar, nach Ablauf dieser Zeit befunden, die Vermittlungschancen haben sich nicht oder doch nur geringfügig gebessert, weshalb auch in den folgenden beiden Jahren eine ungeforderte Beschäftigung nicht möglich erscheint, dann soll das Arbeitsverhältnis entfristet werden – damit wird in Gestalt einer Soll-Vorschrift⁴ die Möglichkeit für eine dauerhafte, das heißt potenziell bis zur Verrentung sich erstreckende öffentlich geförderte Arbeit geschaffen.

¹ Das diesem Text zugrunde liegende Forschungsprojekt „Implementationsstudie zu § 16e SGB II individueller Beschäftigungszuschuss (JobPerspektive) in NRW“ unter der Leitung von Frank Bauer wird finanziert aus Mitteln des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (jetzt: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales) des Landes Nordrhein-Westfalen sowie der Bundesagentur für Arbeit und ist in der Regionaleinheit Nordrhein-Westfalen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit angesiedelt.

² Man könnte sagen, „Beschäftigungszuschuss“ wende sich an die Arbeitgeber, „JobPerspektive“ an die Arbeitnehmer, indem das jeweils für sie Wichtige hervorgehoben wird: einerseits der Zuschuss zu den Lohnkosten, andererseits eine Perspektive auf dauerhafte Beschäftigung. Beide Bezeichnungen sind allerdings so unspezifisch, dass man ohne Vorwissen kaum erschließen könnte, um was es sich dabei handelt.

³ Solche Vermittlungshemmnisse können beispielsweise fortgeschrittenes Alter, fehlende Qualifizierungen, krankheitsbedingte Einschränkungen oder Suchtproblematiken sein.

⁴ Damit stellt die Entfristung den Normalfall und die Nichtentfristung eine begründungsbedürftige Ausnahme dar.

Insofern dispensiert dieses Gesetz seine Zielgruppe von dem Prinzip des „aktivierenden Sozialstaates“ und seiner Maxime des „Förderns und Forderns“, welche das SGB II charakterisieren. Während dessen übergeordnete Zielausrichtung die Integration von „erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“ in den Ersten Arbeitsmarkt und darüber vermittelt auch die Beendigung oder Reduktion der Hilfebedürftigkeit ist, zielt die Förderung durch den § 16e SGB II nicht auf die Integration in ungeforderte Arbeit, sondern auf individuelle Wohlfahrtsgewinne der Geförderten im Rahmen der – bei Bedarf auch unbefristet – geförderten Beschäftigung. Die Förderung durch § 16e SGB II ist freiwillig und richtet sich an ausdrücklich erwerbsorientierte Hilfebedürftige, das „Fordern“ wird also gänzlich aufgehoben, das „Fördern“ hingegen auf Dauer gestellt. Das steht im Gegensatz zur Grundidee des aktivierenden Sozialstaats, der zufolge Förderung durch Arbeitsmarktinstrumente prinzipiell einen transitorischen Charakter hat und einen Übergang in ungeforderte Erwerbsarbeit beabsichtigt.

Das Paradigma des aktivierenden Sozialstaates wird aber durch § 16e SGB II nicht grundsätzlich in Frage gestellt, er ist eher eine „Korrektur im Kleinen“, indem er der Tatsache Rechnung trägt, dass es eine bestimmte Gruppe von Langzeitarbeitslosen gibt, bei denen die Aktivierungsbemühungen ins Leere laufen, die trotz Aktivierung keine realistische Chance auf eine Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt haben und damit auf eine soziale Teilhabe qua Erwerbsbeteiligung als dem sozialpolitischen Ziel der Aktivierung. Insofern ist der § 16e SGB II sowohl als Reaktion auf eine Manifestation der Krise der Arbeitsgesellschaft zu begreifen, nämlich auf die Aussichtslosigkeit der Vermittlung für einen Teil der erwerbsfähigen Langzeitarbeitslosen⁵ ungeachtet der konjunkturellen Rahmenbedingungen, als auch als Versuch, einen Sachverhalt anzugehen, der für das SGB II insgesamt delegitimierende Effekte haben könnte. Ein solcher Sachverhalt besteht in der faktischen Nichteinlösung des mit dem aktivierenden Sozialstaat einhergehenden Integrationsversprechens für eine bestimmte Gruppe von Langzeitarbeitslosen. Die durch § 16e SGB II angebotene Einlösung ist allerdings weniger arbeitsmarktpolitischer als vor allem sozialpolitischer Natur. Dies geht auch deutlich hervor aus dem von Karl-Josef Laumann (CDU), seinerzeit Arbeitsminister in Nordrhein-Westfalen, und Klaus Brandner, seinerzeit arbeits- und sozialpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, gemeinsam verfassten Programmpapier (Brandner/Laumann 2007) sowie auch aus den Bundestagsdebatten,⁶ in denen über den Gesetzentwurf beraten wurde. Über das Arbeitsverhältnis soll dem Beschäftigten „Teilhabe an der Arbeit und der Gesellschaft“ (Brandner 2007: 11272) vermittelt werden. Auch wenn dabei zumeist implizit bleibt, ob die Teilhabe am Arbeitsmarkt per se eine Teilhabe in einem emphatischen Sinne bedeutet oder ob sie lediglich eine Bedingung der Möglichkeit für eine solche Teilhabe ist, lassen diejenigen, die das Gesetz konzipierten, keinen Zweifel daran, dass Arbeit notwendige Bedingung eines menschenwürdigen Lebens ist.

Der § 16e SGB II ist also einerseits mit dem ihn einbettenden Artikelgesetz, dem SGB II, insofern kompatibel, als er den am Arbeitsmarkt faktisch chancenlosen Lang-

⁵ Nach Berechnungen des IAB umfasst die von § 16e SGB II angesprochene Zielgruppe zwischen 100.000 und 500.000 Personen (Koch/Kupka 2007), ist also auch hinsichtlich ihrer Größe keineswegs zu vernachlässigen.

⁶ Die 1. Beratung des Gesetzentwurfes fand am 21.06.2007, die 2. und 3. Beratung fanden am 06.07.2007 im Deutschen Bundestag statt.

zeitarbeitslosen sozialfürsorglich Erwerbsarbeit zur Verfügung stellt, was dem Aktivierungspostulat entgegenkommt – die Geförderten sind nicht länger „untätig“ – , andererseits widerspricht § 16e SGB II auch dem Aktivierungsgrundsatz, da er die Orientierung am Ersten Arbeitsmarkt zielgruppenspezifisch aufgibt und eine arbeitsmarktpolitische Förderung auf Dauer stellt.

Die objektive Handlungsproblematik bei der Umsetzung von § 16e SGB II und die Strukturen in der öffentlichen Arbeits- und Sozialverwaltung

Die Implementationsanalyse untersucht nun, wie diejenigen, welche § 16e SGB II umzusetzen haben, die damit verbundenen Handlungsprobleme bewältigen. Zunächst soll die objektive Handlungsproblematik dargestellt werden, und dann die Bedingungen, unter denen sie von den Implementationsträgern als korporativen Akteuren der öffentlichen Arbeits- und Sozialverwaltung bearbeitet wird, was die Handlungsprobleme weiter spezifiziert.

Das Handlungsproblem, vor das alle Implementationsträger strukturell gestellt sind, ist die Aneignung⁷ des Gesetzes und eine Deutung der inneren Spannung zwischen dem §16e und dem SGB II insgesamt, dessen Umsetzung den durch dieses Gesetz überhaupt erst konstituierten Behörden obliegt. Wie stellt sich für die Umsetzungsträger die von § 16e umschriebene Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik dar? Wird die Aussetzung des Grundprinzips der Aktivierung einfach zur Kenntnis genommen und das neue Gesetz gleichsam mechanisch exekutiert, wird § 16e als eine notwendige Korrektur des SGB II oder im Gegenteil als eine schädigende Aufweichung der prinzipiellen Aktivierungsdoktrin betrachtet? Wie lösen die Amtsträger die skizzierte Spannung so auf, dass sie programmgerecht handeln können, und welche Rolle spielen dabei ihre Handlungsorientierungen?

Aus dieser konzeptionell-programmatischen Spannung resultiert auf der verwaltungstechnischen Umsetzungsebene ein unausweichliches Haushaltsproblem. Die Effizienz des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes im SGB II auf regionaler Ebene wird daran gemessen, ob und in welchem Umfang es mit den zentral zugewiesenen Haushaltsmitteln gelingt, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den Ersten Arbeitsmarkt und aus der Hilfebedürftigkeit zu helfen. Dabei wird zwischen sogenannten „aktiven“

⁷ In unseren Auswertungen legen wir heuristisch das Konzept der „Aneignung“ zugrunde, wie es in ethnologischen Zusammenhängen entwickelt wurde (vgl. Hahn 2005: 99–107). In diesen stellt es einen analytischen Rahmen zur Erforschung von Phänomenen der Umwidmung oder Umarbeitung importierter Güter (materieller wie immaterieller) zur Einpassung in lokale Kontexte dar, als deren Resultat die Verwendung der angeeigneten Güter nicht mehr den Intentionen entsprechen muss, mit denen sie hergestellt wurden. Das Aneignungskonzept ist unter anderem aus der Kritik an Globalisierungsmodellen heraus entstanden, die einseitig und simplifizierend eine Kolonisierung lokaler Kulturen durch globale Konsumgüter und eine damit einhergehende Vereinheitlichung postulieren. Anders als die gängigen Globalisierungstheorien akzentuiert es das Handeln der aneignenden Akteure, die nur scheinbar passive und manipulierbare Konsumenten sind. Es hält dazu an, der vermeintlichen Selbstevidenz des Gebrauches importierter Güter zum Trotz genau hinzusehen und ihre in lokale Praktiken eingebettete Deutung und Verwendung zu betrachten. Bezogen auf unsere Untersuchung bedeutet dies, das Handeln der das Gesetz Umsetzenden vor dem Hintergrund bereits bestehender Routinen und Praktiken zu analysieren und auf diese zu beziehen. Auch wenn sich Bemerkungen und Aussagen der mit der Umsetzung Betrauten in den verschiedenen Regionen ähneln oder gleichen, können sie als in diesen Praktiken fundierte ganz unterschiedliche Bedeutungen und vor allem auch Auswirkungen haben.

und „passiven“ Leistungen unterschieden. Erstere betreffen die Finanzmittel für Arbeitsmarktinstrumente, letztere dagegen die Kosten für die Grundsicherung Hilfebedürftiger. „Aktive“ und „passive“ Leistungen sind haushaltstechnisch strikt getrennt und können nicht miteinander verrechnet werden. Das hat die Konsequenz, dass die Mittel für den § 16e SGB II als „aktive Leistungen“ dauerhaft sehr hoch sind und, verglichen mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten, ihr Einsatz als ineffizient beurteilt wird. Dass diese Art der Beschäftigungsförderung die Mittel für die Grundsicherung der Geförderten einspart, taucht im arbeitsmarktpolitischen Haushaltstitel der Umsetzungsträger nicht auf. Während die traditionellen Arbeitsmarktinstrumente auf Übergänge in den Ersten Arbeitsmarkt zielen und auf diese Weise einen relativ hohen Umschlag der (kostenträchtigen) Hilfebedürftigen in abhängig Beschäftigte (die keine Kosten mehr verursachen) am Ersten Arbeitsmarkt erreichen können, verstetigt § 16e SGB II Zahlungen an eine relativ konstante Zahl von Geförderten. Zur Förderung von in Relation zur Gesamtheit der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Wenigen werden langfristig relativ umfangreiche Mittel benötigt, die deshalb nicht für die Integration Vieler in den Ersten Arbeitsmarkt bereitstehen. Daraus folgt zwar einerseits, dass § 16e nicht am Effizienzkriterium des gesamten SGB II gemessen werden darf – was wiederum die genannte Spannung reproduziert –, andererseits aber auch eine relativ hohe Begründungslast des Mitteleinsatzes, die der Geschäftsführer eines SGB-II-Trägers im Interview anschaulich zum Ausdruck bringt: „Jeder Euro kann nur einmal ausgegeben werden“.

Eine haushaltstechnische Besonderheit verschärft dieses Problem noch, denn die Haushalte der Arbeits- und Sozialverwaltung unterliegen dem Budgetrecht des Bundesparlaments und sind deshalb vom Grundsatz der Jährlichkeit geprägt, § 16e SGB II aber sieht Mittelbindungen vor, die überjährlich sind. Damit entsteht ein Ungewissheitsproblem für die Umsetzungsträger, es ist nicht sicher, ob die zukünftigen Haushaltszuweisungen de facto die Mittel, die für § 16e SGB II gebunden sind, auch abdecken werden. Das hier zu skizzierende zweite Problem besteht also darin, dass einerseits die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik und die Mittel für § 16e SGB II in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen, das sich zuspitzt, weil mit diesem eine relativ kleine, aber konstante Gruppe von Hilfebedürftigen vergleichsweise hohe Mittel bindet, bei denen nicht klar ist, ob sie auch dauerhaft finanziert werden. Die haushaltspolitische Ungewissheit verschärft dies, weil aus der Sicht der Umsetzungsträger die Gefahr besteht, dass sie die gebundenen Mittel für § 16e SGB II, die politisch nicht mehr zugewiesen werden, durch Mittel, die eigentlich für die aktive Arbeitsmarktpolitik genutzt werden sollen, auffangen müssen, was ihre Handlungsfähigkeit als „Aktivierer“ massiv beeinträchtigen würde. Dass dieses objektive Umsetzungsproblem den Steuerungsinstanzen durchaus bewusst war, lässt sich daran ablesen, dass ursprünglich in dem im Haushaltsplan für die Umsetzungsträger markierten Eingliederungstitel, der die Finanzmittel für arbeitsmarktpolitische Instrumente enthält, ein separater Titel für die „JobPerspektive“ vorgesehen war, der genau der oben dargelegten Spannung als Handlungsproblem entsprach. Ebenfalls waren für überjährliche Mittelbindungen sogenannte Verpflichtungsermächtigungen bewilligt, die es erlaubten, Mittel auch für das Folgejahr zu binden. Für die Umsetzung allerdings war entscheidend, dass über diesen Zeitraum hinaus seitens des zuständigen Bundesministeriums für Arbeit und Soziales keine Angaben gemacht wurden, obwohl seit der Gesetzesgeltung von § 16e SGB II eine

Vielzahl arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Akteure immer wieder verdeutlichten, wie wichtig an dieser Stelle Klarheit und Transparenz für den regionalen Umsetzungserfolg sind. Dies betraf insbesondere auch die Mittel für die nach Ablauf der ersten beiden Förderungsjahre entfristeten Beschäftigungsverhältnisse. Hier gab es bis kurz vor der Zeit, in der die ersten Grundsicherungsträger die betreffenden Entscheidungen fällen mussten, keinerlei Auskünfte.

Als Randbedingung des haushaltstechnischen Handlungsproblems ist zu erwähnen, dass, bei aller Ungewissheit der Finanzierung, die zentralen Steuerungsinstanzen (BMAS und die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit) sehr deutlich gemacht hatten, worin für sie ein Umsetzungserfolg für den § 16e SGB II bestand: Die Mittel, die für die Förderung pro Grundsicherungsträger zusätzlich zu den Mitteln für andere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung gestellt wurden, waren in Förderfälle umgerechnet und als Fallzahlerwartung an die Umsetzungsträger weitergeleitet worden. Damit wird ein letzter Bestandteil der Handlungsproblematik angesprochen, die Programmstruktur. §16e SGII ist als ein ökonomisches Anreizprogramm konstruiert. Die Finanzierung von 75 % der Lohnkosten soll Arbeitgeber dazu motivieren, Personen einzustellen, die sie ansonsten nicht einstellen würden, weil sie ihren Produktivitätsanforderungen nicht entsprechen. Ist das Interesse der Arbeitgeber groß, verbleibt den Umsetzungsträgern nur mehr die bürokratische Abwicklung der Fördermodalitäten, bleibt deren Mitwirkungsinteresse gering, können nur geringe Fallzahlen erreicht werden. Dem stehen aber die politisch formulierten Fallzahlenerwartungen entgegen. Diese und das vor allem in der Anfangsphase des Programms geringe Interesse von Arbeitgebern verändern seine Grundstruktur von einem ökonomischen Anreizprogramm zu einem solchen, das zur Entfaltung seiner Wirkung zusätzlich ein Persuasivprogramm erfordert. Diese „sekundäre Persuasion“ hatten die Umsetzungsträger zu gewährleisten.

Träger der Implementation sind die SGB-II-Träger, also die sogenannten Arbeitsgemeinschaften („ARGEn“) und „zugelassenen kommunalen Träger“ („Optionskommunen“)⁸ als die für Arbeitsvermittlung, Aktivierung und Grundsicherung von Langzeitarbeitslosen zuständigen Institutionen. Sie stehen unter politischer Verantwortung und sind dem Gesetzgeber rechenschaftspflichtig. Bei der Analyse ihres Handelns bedarf die Regelbindung als zentrales Stichwort einer Soziologie der öffentlichen Verwaltung der Ergänzung um das der Entscheidungsfolgenorientierung, oder, mit Luhmann (2000: 256–278) gesprochen, ist zwischen Konditional- und Zweckprogrammierung zu differenzieren. Die Konditionalprogrammierung erlaubt durch ihre strikte Regelerorientierung eine konsequente Richtigkeitskontrolle, sie blendet aber Fragen nach den Folgen der Entscheidungen systematisch aus bzw., positiv ausgedrückt, entlastet von der Verantwortung für diese Folgen. Im Unterschied dazu formuliert die Zweckprogrammierung die Ziele, für deren Erreichung die vorhandenen Mittel effizient einzusetzen sind. Da die Zielerreichung nicht mit Handlungsanweisungen detailliert gesteuert werden kann, ersetzt die Beurteilung des Handlungserfolges die Kontrolle der Regelkonformität der einzelnen Entscheidungen. Da die öffentliche Arbeits- und Sozi-

⁸ ARGEn werden jeweils gemeinschaftlich von Kommune und ortsansässiger Arbeitsagentur getragen, „zugelassene kommunale Träger“ dagegen nur von einer Kommune, die nach dem „Optionsmodell“ dazu befugt ist.

alverwaltung den Weg „von der Behörde zum modernen Dienstleistungsunternehmen“⁹ beschreiten möchte, gewinnen Zweckprogrammierung und Effizienzkontrolle zwar erheblich an Bedeutung, dennoch bleiben die SGB-II-Träger strukturell öffentliche Behörden, und als solche haben sie die Beschlüsse des Gesetzgebers konform umzusetzen. Damit ist das Umsetzungshandeln von einer grundsätzlichen Spannung zwischen der gebotenen Regelbindung und konformen Umsetzung vorgegebener Programme einerseits und der gleichermaßen geforderten flexiblen und erfolgsorientierten Effizienzorientierung bei der Zielerreichung andererseits geprägt.

Aufgrund der geschilderten besonderen Programmstruktur von § 16e SGB II wird diese Spannung bei seiner Implementation noch gesteigert. Da das Gesetz als ein rein ökonomisches Anreizprogramm nicht gemäß den Erfolgskriterien der zentralen Steuerungsinstanzen umgesetzt werden konnte, sieht sich die Implementation mit Aufgaben konfrontiert, die über Zielgruppenbestimmung und Antragsbearbeitung weit hinausgehen und die im Modus einer bloßen Vollzugsverwaltung nicht gelöst werden können. Tatsächlich ist, gemessen an den politischen Vorgaben, das Interesse insbesondere privater Betriebe gering, und deshalb müssen Implementationsträger aktiv Akquise betreiben, sie müssen potenzielle Arbeitgeber überzeugen, sei es durch das Aufzeigen der Tatsache, dass die Einstellung eines Geförderten auch im Interesse des Betriebes liegt oder durch einen Appell,¹⁰ der die sozialpolitische Bedeutung des Gesetzes akzentuiert. Derartige Tätigkeiten sind freilich nicht nur untypisch für die von der Arbeitsverwaltung bislang zu erledigenden Aufgaben, sie sind darüber hinaus einer konditionalen Programmierung nicht zugänglich und nur dann zu bewältigen, wenn für die Zielerreichung Handlungsspielräume eingeräumt werden. Diese größeren Freiheitsgrade bilden sich anschaulich in Luhmanns Bestimmung der Differenz von Konditional- und Zweckprogrammen ab: „Bei Konditionalprogrammen gilt: was nicht erlaubt ist, ist verboten; (...). Bei Zweckprogrammen fordert dagegen die Unbestimmtheit der Zukunft Elastizität. Daher müssen Einschränkungen, die sich hier immer auf die Wahl der Mittel beziehen, explizit erfolgen. Also gilt: was nicht verboten ist, ist erlaubt“ (Luhmann 2000: 266). Freilich können auch bei Konditionalprogrammen Handlungsspielräume erforderlich sein, etwa für die Entwicklung von Normen für die Ausfüllung von „Unbestimmtheitsstellen“ (ebd.: 264), doch sind sie Residuen und nicht konstitutiv für die Programme. Die Handlungsspielräume von Zweckprogrammen sind somit einerseits notwendige Bedingung für deren Erfolg, sie eröffnen andererseits aber auch Möglichkeiten der Obstruktion, und daher ist der Erfolg eines Programms entscheidend davon abhängig, dass die mit seiner Umsetzung betrauten Personen auch selbst von dem Programm überzeugt sind, sie es sich angeeignet haben und sich mit den vorgegebenen Zielen identifizieren. Den Handlungsspielräumen in der Umsetzung korrespondieren Interpretationsspielräume bei der Auslegung des Gesetzes, auch dies ist ein Aspekt von

⁹ So lautet sowohl der Titel eines programmatischen Textes des ehemaligen Bundesarbeitsministers Walter Riester (2002) als auch der eines einschlägigen Kapitels in einer Broschüre, in welcher die „neue“ Bundesagentur für Arbeit sich und ihre Arbeit darstellt (Weise et al. 2009).

¹⁰ Beide Momente, Aktivierung der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes und Persuasion durch sozialpolitische Appelle, kommen bereits deutlich in den programmatischen Texten der politischen Initiatoren des Gesetzes zum Ausdruck. So sprechen Laumann und Brandner von der Mobilisierung „dauerhafter Beschäftigungsmöglichkeiten“ (Brandner/Laumann 2007: 19), und Brandner versteht die „Jobperspektive“ als ein Instrument für „Arbeitgeber mit sozialer Verantwortung“ (Brandner 2008).

Aneignung, die eben nicht eine bloß mechanische Übernahme meint, sondern ein Einpassen des Neuen, Anzueignenden in die schon vorhandenen Strukturen und Handlungsvollzüge, wodurch es selbst verändert wird und möglicherweise eine Gestalt annimmt, die den Intentionen zuwiderläuft, die einst in seine Konzeption eingingen. Die Prozesse von Interpretation und Aneignung, die Vermittlung des politischen Zieles des Gesetzes mit den Handlungsorientierungen der umsetzenden Amtsträger gewinnen in dem Maß an Bedeutung, in dem die strukturelle Handlungsproblematik auf verschiedenen Ebenen Widersprüche und Spannungen enthält, die bearbeitet werden müssen.

Untersuchungsanlage und Methode

Im Rahmen unserer Implementationsanalyse untersuchen wir die Umsetzungsstrategien von zehn SGB-II-Trägern in Nordrhein-Westfalen, die nach dem Kriterium der Kontrastivität zunächst bezüglich der folgenden Dimensionen ausgewählt wurden: Region, Siedlungsstruktur, Arbeitsmarktlage, Anteil der Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB II an allen Arbeitslosen, Typ und Größe des SGB-II-Trägers¹¹ sowie Entwicklung der Fallzahlen der durch § 16e SGB II Geförderten. Nach Auswertung der ersten Interviews und Formulierung erster Hypothesen sind als weitere Kontrastdimension zu erwartende Differenzen in Deutung und Umsetzung des Gesetzes hinzugekommen. Datengrundlage sind vor allem nichtstandardisierte Interviews, die sowohl geführt wurden mit für die Umsetzung Verantwortlichen bei den SGB-II-Trägern – Geschäftsführern, Bereichsleitern, Fallmanagern – als auch mit Vertretern der Betriebe, in denen mit § 16e SGB II Geförderte eingestellt wurden, das heißt Vorgesetzten, Kollegen sowie natürlich den Geförderten selbst. Ergänzend interviewt wurden Vertreter von Kommunen und Sozialverbänden. Damit nimmt das Projekt exemplarische Zustiche auf der Mikroebene (Handeln individueller Akteure, vor allem der Fallmanager und der Geförderten), der Mesoebene (Handeln der korporativen Akteure, vor allem der ARGEn und „Optionskommunen“ sowie der Betriebe) und der Makroebene (die durch Gesetze und Verordnungen definierten Rahmenbedingungen der Umsetzung) vor. Erst wenn die Interdependenzen dieser drei Ebenen in der Analytik berücksichtigt werden, lässt sich der Gegenstand selbst, das Umsetzungshandeln, angemessen in den Blick nehmen. Von Anfang an waren insbesondere mit den Geschäftsführern der Umsetzungsträger und den Geförderten Wiederholungsinterviews geplant, mit denen je unterschiedliche Dynamiken erfasst werden sollten: Im Falle der Geschäftsführer die Reaktion auf neue Akzente setzende Steuerungsimpulse, im Falle der Geförderten die Effekte, welche diese Form der Beschäftigung bei ihnen erzielt.¹² Ausgewertet wird das Material mit der Methode der Objektiven Hermeneutik, die in besonderer Weise dazu geeignet ist, die hinter den verschiedenen Umsetzungsstrategien stehenden impliziten Vorannahmen und Erklärungsmuster zu rekonstruieren, die den Interviewees häufig nicht bewusst sind und sich einer bloßen Abfragbarkeit entziehen. Eine Analyse, die an

¹¹ Vgl. auch die Typisierung der SGB-II-Träger in Rüb/Werner 2008.

¹² Diese Schwerpunktsetzung bildet sich auch in dem zweiteiligen Abschlussbericht des Projektes ab, dessen erster Teil die Analyse von Umsetzungspraktiken der verschiedenen Grundsicherungsträger zum Gegenstand hat (Bauer et al. 2011, auch abzurufen unter: http://doku.iab.de/regional/NRW/2011/regional_nrw_0111.pdf), während der zweite Teil die Erfahrungen der Beschäftigten mit der geförderten Arbeit untersucht (Bauer et al. i. Vorb.).

den potenziellen Arbeitgebern wie auch den SGB-II-Trägern unterstellten Kosten/Nutzen-Kalkülen ansetzen würde, wäre wegen der Komplexität der Umsetzungsmodalitäten zur Erhellung der Gründe für das Zurückbleiben der Fallzahlen hinter den Erwartungen hoffnungslos unterbestimmt. Bei den SGB-II-Trägern griffe eine solche Reduktion zu kurz, denn wären sie in erster Linie an der Bilanz ihrer Vermittlung von Arbeitslosen in den Ersten Arbeitsmarkt orientiert, müssten sie § 16e SGB II weitgehend ignorieren, weil ihre arbeitsmarktnäheren „Kunden“ sich mit weit geringerem Aufwand, finanziell wie personell, vermitteln ließen, und die sozialpolitische Dimension des Gesetzes kann sich in einem solchen Kalkül ohnehin nicht abbilden. Die Objektive Hermeneutik eröffnet dagegen die Möglichkeit nachzuvollziehen, wie die deutenden Aneignungsweisen der Implementeure bei der Umsetzung handlungspraktisch folgenreich werden, und hilft so die Befunde zu erklären, die ansonsten rätselhaft bleiben würden. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die sequenzanalytischen Ausdeutungen der Umsetzungspraxis gerade auch für die Vertreter dieser Praxis¹³ verständlich und erhellend sind.

Für den vorliegenden Text haben wir aus unserem Material exemplarisch Erstinterviews ausgewählt, die als Ausdrucksgestalten vier unterschiedlicher Typen von Implementeuren verstanden werden können. Aus darstellungsökonomischen Gründen beschränken wir uns dabei auf die Ebene der Geschäftsführer und Bereichsleiter, da auf dieser Ebene die für die Umsetzung maßgeblichen strategischen Entscheidungen getroffen werden.

Fall 1 (ARGE A-Stadt): Risikoaverse Skepsis und Dominanz formaler Rationalität

Der erste Fall verkörpert eine ablehnende Haltung gegenüber § 16e SGB II, die nicht material begründet ist und sich etwa auf den Förderansatz des Gesetzes richtet, sondern aus dem Vorrang der formalen Rationalität folgt, die mit dem Gesetz verbundene finanzielle Risiken für den Haushalt der ARGE abzuwehren versucht. Das Interview wurde mit dem Geschäftsführer der ARGE Herrn „Ludwig“ und seinem Stellvertreter Herrn „Breidenbach“ geführt. Ludwig wurde 1957 geboren, begann nach einer geisteswissenschaftlichen Promotion 1992 bei der Bundesanstalt für Arbeit als Arbeitsberater und stieg recht zügig bis zum Geschäftsführer der lokalen Arbeitsagentur auf. Zum Zeitpunkt des Interviews (November 2008) ist er kommissarischer Leiter der ARGE in derselben Stadt. Breidenbach, ebenfalls Jahrgang 1957, wurde nach Lehramtsstudium, Referendariat und einer kurzzeitigen Tätigkeit als Lehrer 1985 Arbeitsberater bei der Bundesanstalt für Arbeit, 2005 wechselte er zu der neu gegründeten ARGE, wo er zum Zeitpunkt des Interviews das Amt des stellvertretenden Geschäftsführers innehat. Bei ihm ist in Ansehung dieser knappen Fakten eine Sicherheitsorientierung anzunehmen, da ihm die dauerhafte Etablierung in dem Lehrerberuf offensichtlich nicht gelang und er stattdessen eine Laufbahn in der Bundesanstalt für Arbeit wählte, die, zumindest

¹³ Über die wissenschaftliche Analyse hinaus stehen Implementationsanalysen immer auch in einem politisch-praktischen Bezugshorizont und sollen Implementationserfahrungen an die politisch und administrative Verantwortlichen rückmelden. Kann man Analyseergebnisse „in der Sprache des Falles“ (Oevermann 1981) formulieren, ist der Anschluss an die interessierte Praxis unserer Erfahrung nach häufig recht einfach herzustellen.

damals, Beschäftigungssicherheit verhielt. Im Vergleich dazu stieg Ludwig später in die Hierarchie der Bundesanstalt für Arbeit ein und zügiger in ihr auf. Da er außerdem zeitweise wichtige Funktionen bei der Umsetzung der Reformen im Zuge des Umbaus der Bundesanstalt für Arbeit nach Inkrafttreten des „Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2004 wahrgenommen hat, ist davon auszugehen, dass er trotz seines geisteswissenschaftlichen Hintergrundes die für diesen Reformprozess maßgeblichen Prinzipien des New Public Management verinnerlicht hat.

1. Interviewsequenz: Der Beschäftigungszuschuss als „explodierendes Instrument“¹⁴

I: [...] Jetzt hab ich rausgehört, dass sie (.) betonen häufig, die müssen die angemessene Personen (.) Gruppe sein, (L: &genau) also& sie betonen eher die angemessene Personengruppe (L: ja) und weniger stark äh das Boosting von Zahlen.

L: Das ist der Grund, warum dieses Instrument nicht diese 1,4 Millionen gekostet hat, die A-Stadt für dieses Jahr zur Verfügung gestellt worden sind, (I: mhm) sondern nur 400.000. Äh der Grund ist ganz klar, dass die Arbeitgeber an dieser Personengruppe nicht interessiert sind, weil wir den gesetzlichen# der gesetzlichen Vorgabe folgend sehr streng gucken, liegen wirklich multiple Hemmnisse vor. Wenn sie das offener gestalten, dann kommen sie an große Zahlen, dann kommen sie auch sehr schnell an große Zahlen. (I: mhm)

Der Interviewer leitet die Sequenz ein, indem er auf einen bereits mehrfach angeführten Topos rekurriert, die „angemessene Personengruppe“, was er in Opposition zu einem „Boosting von Zahlen“ setzt, das eine Dynamik des Hochtreibens beschreibt. Damit konstatiert er, dass für Ludwig die zielgenaue Anwendung von § 16e SGB II wichtiger ist als das Vorweisen einer beeindruckenden Anzahl neuer, mit diesem Instrument geschaffener Beschäftigungsverhältnisse. Ludwig bestätigt in seiner Erwiderung die Priorisierung einer gewissenhaften Prüfung der Zugehörigkeit von Langzeitarbeitslosen zu der gesetzlich definierten Zielgruppe, und aus dieser strengen Selektion resultiere – „das ist der Grund“ – eine vergleichsweise geringe Fallzahl und damit auch eine Verausgabung von weniger als einem Drittel der Mittel, die der ARGE für die Umsetzung von § 16e SGB II bereitgestellt wurden. Dann aber fügt er eine weitere Begründung – „der Grund ist ganz klar“ – hierfür an, die geringe Bereitschaft der Arbeitgeber, Personen aus dieser Gruppe einzustellen. Die beiden genannten Gründe hängen zusammen, denn je strenger im Sinne des Gesetzes Kandidaten ausgewählt werden, umso arbeitsmarktferner werden sie sein und umso unwahrscheinlicher ist das Zustandekommen eines Arbeitsverhältnisses. Wäre die Selektionspraxis weniger strikt, dann könnten in kurzer Zeit auch hohe Fallzahlen erreicht werden. Bemerkenswert ist die Formulierung,

¹⁴ Notationskonventionen:

(.)	kurze Pause	!	betontes Ende einer Äußerung
(..)	deutliche Pause	?	fragendes Ende einer Äußerung
(...)	längere Pause, bis 3 Sek.	(uv)	unverständlich
&...&	gleichzeitig gesprochene Äußerungen	[]	Anmerkung
#	Abbruch	[...]	Auslassung

— Unterstreichung: betontes Wort

Großbuchstaben markieren eine unsichere Transkription. Die Zeichensetzung folgt nicht den grammatischen Regeln, sondern zeichnet die Intonationskonturen der Äußerungen nach.

L = Ludwig, B = Breidenbach, I = Interviewer.

das Instrument habe „nicht diese 1,4 Millionen *gekostet*“, denn sie impliziert, es wären Kosten entstanden, welche die ARGE aus ihren Haushaltsmitteln hätte begleichen müssen, während ihr tatsächlich ein gesondertes, den Fallzahlvorgaben entsprechendes Budget für die Finanzierung von Arbeitsplätzen nach § 16e SGB II zur Verfügung gestellt wurde. Mit dieser Formulierung nimmt Ludwig eine Perspektive des Sparens ein, die aber nur im Hinblick auf die Verausgabung von Steuergeldern im Bundeshaushalt insgesamt plausibel erscheint, nicht aber im Hinblick auf die von der ARGE zu erfüllenden Aufgaben. Unter Ausblendung des mit § 16e SGB II verbundenen sozialpolitischen Anspruchs sieht er in erster Linie die Haushaltsposten. Aufschlussreich ist die Äußerung „dann kommen sie an große Zahlen“, denn „an etwas (heran-)kommen“ verwendet man typischerweise in Zusammenhang mit der Beschaffung eines knappen, möglicherweise illegalen Gutes. Damit kritisiert Ludwig eine Praxis, welche die für ihn maßgeblichen gesetzlichen Kriterien nicht hinreichend ernst nimmt.

L: &Die andere Frage (I: uv) ist, ob sich das äh# ob das tatsächlich sinnvoll ist, also wir sind im Moment dankbar, dass gegen unsere Werbung (..) eigentlich das Instrument nicht gelaufen ist, weil wir in diesem Jahr 400.000 Euro investieren, was eine Million weniger ist, als wir eigentlich zur Verfügung hatten dafür, (.) im nächsten Jahr werden wir 1,1 Millionen Euro inve# investieren, und im übernächsten Jahr sind wir gleich# vielleicht bei 1,7, 1,8. Das heißt, wir (...) [Seufzen] ich sach mal wir haben im Laufe dieses Jahres festgestellt, die Inanspruchnahme ist relativ niedrig, aber es ist gut für den Haushalt der Folgejahre, (I: uv) weil anders, als man das bei anderen Instrumenten hat, ist B E Z [Beschäftigungszuschuss, Verf.] ein explodierendes Instrument (I: ja)

Die Frage, „ob das tatsächlich sinnvoll ist“, bezieht sich nicht auf § 16e SGB II im Allgemeinen, sondern auf das unmittelbar zuvor thematische „Boosting von Zahlen“. Ludwig verleiht seiner erheblichen Skepsis gegenüber dem Erzielen hoher Fallzahlen Ausdruck und verweist auf die daraus resultierenden finanziellen Folgen für den Haushalt. Mit der Wendung „die andere Frage ist“ werden Bedenken im Hinblick auf mögliche negative und bislang nicht bedachte Folgen der Wahl einer Handlungsoption artikuliert. Diese Bedenken führt Ludwig zunächst nicht näher aus, er bekundet seine Dankbarkeit ob der Tatsache, dass die Maßnahmen, mit welchen die ARGE bei den Arbeitgebern für den Beschäftigungszuschuss geworben hat, ineffektiv geblieben sind. Die Werbeanstrengungen werden vermutlich auf ein Minimum reduziert gewesen sein und vor allem eine legitimatorische Funktion erfüllt haben. Ludwig musste dem entgegen handeln, was er selbst als sinnvoll und richtig erachtet – als Leiter eines Amtes ist er, wenn auch eingeschränkt,¹⁵ einerseits weisungsgebunden und hat ein Gesetz umzusetzen, zugleich verfügt er aber auch über eine gewisse Autonomie in der Ausgestaltung und trägt die Verantwortung für den Haushalt seines Grundsicherungsträgers.

Bemerkenswert ist hier die Rede von „investieren“, die sich auf den gleichen Sachverhalt bezieht wie der Ausdruck „Kosten“ im Abschnitt zuvor: Eine Investition impliziert immer auch die Erwartung einer Rendite, die in dem vorliegenden Fall entweder darin bestehen könnte, dass ein Leistungsempfänger unter Einsatz von Steuermitteln in den Ersten Arbeitsmarkt integriert wird und so die zuvor getätigten Investitionen in Form von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung buchstäblich „zurückerstatt-

¹⁵ Aufgrund der Governancestrukturen sind die Leitungen der ARGEN gegenüber den Steuerungsinstanzen der Bundesagentur für Arbeit nur eingeschränkt weisungsgebunden.

tet“, was aber bei einer derart strikten Selektionspraxis wie der von Ludwig propagierten kaum zu erwarten ist, ganz abgesehen davon, dass die Geförderten ja gerade keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung abführen. Außerdem zielt das Gesetz gar nicht auf die Erzielung von Rendite, seine Pointe ist vielmehr die potenzielle Dauerhaftigkeit der Förderung. Der Gebrauch von „Rendite“ in einem übertragenen Sinne, der auf den Effekt von Wohlstandssicherung und Teilhabe anspielt, ist nicht auszuschließen, aber auch nicht eben naheliegend. In jedem Fall festzuhalten ist eine Bedeutungsverschiebung: Denselben Sachverhalt, nämlich die Verausgabung von 400.000 Euro, den er zuvor als Ausdruck des Sparens bewertet hat, verbucht er nun als Investition. Diese Bedeutungsverschiebung deutet auf eine Unsicherheit in der Bewertung des Beschäftigungszuschusses und der Modalitäten seiner Umsetzung hin.¹⁶ Wenn Ludwig „investieren“ nicht nur als Metapher verwendet, dann positioniert er sich mit dem Verweis auf die Investitionslogik und befürwortet die aktive Arbeitsmarktpolitik unter Ausblendung der sozialpolitischen Intentionen des Gesetzes – ob er sie auch ablehnt, ist nicht zu entscheiden, jedenfalls sind sie für sein Handeln unerheblich. Investitionen in dieses Instrument sind seiner Einschätzung nach Fehlinvestitionen, das Risiko, das ein Implementeur, der sich den sozialpolitischen Gehalt des Beschäftigungszuschusses zu eigen gemacht hat, unter Umständen eingehen würde, wenn er bei der Umsetzung quasi-unternehmerisch handelt, geht Ludwig nicht ein, weil er kein Motiv dafür sieht, sich diesem Risiko auszusetzen.

Was sein Rechenexempel angeht, so erscheinen darin die Ausgaben für die ersten beiden Jahre der Förderung noch nachvollziehbar, die Annahme einer konstanten linearen Steigerung der Kosten ist dagegen gerade in Anbetracht der strikten Selektion unrealistisch. Den folgenden Satz bricht Ludwig mit einem Seufzen ab, das als Kommentar der bedrohlich anmutenden Dynamik zu verstehen ist, und verweist auf die von ihm positiv bewertete geringe „Inanspruchnahme“ des Instruments. Wer, so ist zunächst zu fragen, kann den Beschäftigungszuschuss eigentlich in Anspruch nehmen? Da die Langzeitarbeitslosen von sich aus kaum eine solche Förderung beanspruchen können und dabei außerdem auf eine nur restriktiv gehandhabte Kategorisierung seitens der ARGE angewiesen sind, wird sich Ludwig hier auf die Betriebe beziehen.

Seine Einschätzung des Beschäftigungszuschusses kommt anschaulich in der Behauptung zum Ausdruck, er sei ein „explodierendes Instrument“, das heißt eines mit unabsehbaren destruktiven Folgen, welches buchstäblich den Haushalt sprengt. Damit hebt Ludwig auf eine unkontrollierbare und expansive Dynamik ab, wie er sie mit seiner Darstellung der Kostenentwicklung illustriert hat. Plausibilität kann diese Annahme unter zwei Prämissen für sich reklamieren. Zum einen müssten kontinuierlich neue Förderfälle hinzukommen, zum anderen müssten die den ARGE bislang zur Verfügung stehenden zusätzlichen Mittel für den Beschäftigungszuschuss gestrichen oder erheblich eingeschränkt werden, so dass die für dieses Instrument anfallenden Kosten ganz oder zu einem großen Teil aus dem regulären Haushalt zu bezahlen wären. Worin könnte die Skepsis von Ludwig zum Zeitpunkt des Interviews (November 2008) fundiert sein? Vermutlich in dem Risiko, das mit der Spannung zwischen jährlich bewilligten Haushalten einerseits und langjährigen Verpflichtungen andererseits gesetzt

¹⁶ Eine Gemeinsamkeit der Rede von „Kosten“ und „Investition“ ist die methodische Rechenhaftigkeit im Einsatz von Mitteln. Es dominiert der rechenhafte Blick auf den Gegenstand.

ist. Damit würde sich seine Skepsis letztlich als eine auf die Verlässlichkeit der Politik und der von ihr getroffenen Entscheidungen bezogene erweisen.

L: und äh was der Gesetzgeber da reingeschrieben hat, mit der mit der Dauerförderung, das weiß ich auch noch nicht, ob er das finanzieren kann und will und (.) und wird, äh ich glaub das eher nicht, (I: mhm) weil wenn man sich das hochrechnet, wenn ich in einem Jahr 18.000 Euro pro Platz bezahle, zahl ich in zwei Jahren 36.000 und in 10 Jahren 180.000. Ob der Gesetzgeber# und es kommen immer noch die dazu, (I: ja klar, immer neue, ja klar) also das sind abenteuerliche Rechenbeispiele, die dann da ex# entstehen. Und ich glaub nicht, dass das da so politisch (I: mhm) ja, weiß ich nicht, gewollt, durchdacht (..)

In dieser Sequenz wird Ludwigs fundamentale Politikskepsis manifest. Er zweifelt nicht nur an der Finanzierbarkeit, sondern auch an dem dahinterstehenden politischen Willen, der sich im Gesetzestext eigentlich klar artikuliert, und vor allem an dem Weitblick der für das Gesetz Verantwortlichen. „Ob er das finanzieren kann und will und (.) und wird“ kennzeichnet einen politischen Aktionismus, unter dessen mangelnder Voraussicht die ARGEn und „Optionskommunen“ zu leiden haben. In seinem Verständnis ist der Beschäftigungszuschnitt ein Fass ohne Boden, und in Wahrnehmung seiner Funktion als Geschäftsführer einer ARGE ist es an ihm, bei der Umsetzung zurückhaltend, vielleicht sogar obstruktiv zu agieren. Im Sinne der von Scharpf (2000: 84) für den akteurszentrierten Institutionalismus postulierten Sparsamkeitsregel, nach welcher Sachverhalte bis zum Nachweis des Gegenteils zunächst einmal im Rekurs auf institutionelle¹⁷ Faktoren erklärt werden sollen, ist Ludwigs Abwehr nicht als Idiosynkrasie zu werten, sie ist vielmehr Ausdruck seiner Verantwortung für die Handlungsfähigkeit der ihm anvertrauten Institution.

2. Interviewsequenz: „Das Gesetz sieht das quasi vor“ – zur Entfristung der Beschäftigungsverhältnisse

I: Meine Frage war jetzt: Machen sie das gar nicht (.) mit der Entfristung?

L: Bislang bis jetzt noch nicht

B: Wir ham das noch keinem in Aussicht gestellt. (I: ok, da, da)

L: &Haben andere das schon gemacht?

B: Das Gesetz sieht das& quasi vor, aber wir haben eigentlich den Arbeitgebern gesagt, stellt euch drauf ein, nach zwei Jahren ist Schluss.

Die Rahmung der Frage des Interviewers mutet mit der Kombination von Vergangenheitsform („war“) und Gegenwärtigkeit („jetzt“) zunächst paradox an, was sich wohl so auflösen lässt, dass sich ihm diese Frage während der Ausführungen von Ludwig und Breidenbach ergeben hat, er aber erst jetzt, nach der Beendigung dieser Ausführungen, Gelegenheit hat, sie auch zu stellen. Die explizite Rahmung markiert zugleich eine Zuspitzung. Wörtlich genommen, ergibt die Frage keinen Sinn, denn zum Zeitpunkt des Interviews kann die einer Entfristung vorangehende, zwei Jahre dauernde Förderphase noch in keinem Fall abgeschlossen sein, weil das Gesetz erst 13 Monate zuvor in Kraft trat. Sie ist aber insofern berechtigt, als sie geeignet ist zu erfragen, ob die Ar-

¹⁷ An anderer Stelle sprechen Mayntz und Scharpf im Rekurs auf Lindbergs Regel der „abnehmenden Abstraktion“ (Lindenberg 1991) von der Maxime, „daß man nicht akteursbezogen erklären muss, was institutionell erklärt werden kann“ (Mayntz/Scharpf 1995: 66).

beitgeber und Arbeitnehmer über die – gesetzlich ja als Soll-Vorschrift vorgesehene – Möglichkeit einer Entfristung bereits informiert wurden und ob diese vielleicht sogar schon konkret in Aussicht gestellt wurde. Das „gar nicht“ in der Frage verweist dabei auf eine grundsätzliche Entscheidung von Ludwig, wie in dieser Angelegenheit verfahren werden soll. Seine Antwort ist eigentümlich insofern, als sie auf die eigentlich sinnlose wörtliche Bedeutung der Frage reagiert – trivialerweise hat die ARGE noch nicht entfristet, weil dies bislang weder erforderlich noch möglich war. Erst die Einlassung von Breidenbach schafft Klarheit. Er korrigiert den Interviewer nicht explizit und hat ihn offensichtlich so verstanden, dass er sich nach der Thematisierung der Entfristungsoption gegenüber den Beteiligten erkundigt, und darauf Bezug nehmend antwortet er, dies sei nicht der Fall. Die eigentliche Pointe von § 16e SGB II, die ihn von anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen grundsätzlich unterscheidet, wird den Geförderten und ihren Arbeitgebern damit wissentlich verschwiegen, wobei das „noch“ allerdings konzidiert, dies könne zukünftig auch anders gehandhabt werden. Ludwig hebt in seiner anschließenden Bemerkung nicht etwa zu einer Begründung dieser Praxis an, er erkundigt sich vielmehr, wie „andere“, also andere SGB-II-Träger, in dieser Angelegenheit agieren; wie der Formulierung seiner Frage zu entnehmen ist, unterstellt er sein Handeln als den Normalfall. Zwar ist, wie Breidenbach anmerkt, den Interviewees die Gesetzeslage natürlich bekannt, für ihre Aneignung derselben ist aber das die eigene Praxis rationalisierende „quasi“ höchst aufschlussreich – der Gesetzgeber sieht die Entfristung nicht „quasi“ vor, sondern ausdrücklich und sogar in Gestalt einer Soll-Vorschrift. Die von ihm referierte „Ansaage“ an die Adresse der Arbeitgeber ist entschieden und apodiktisch, es sollen keine aus der Sicht von Ludwig und Breidenbach falschen Erwartungen genährt werden, obwohl diese in Ansehung des Gesetzestextes völlig berechtigt wären.¹⁸ Außerdem ist an dieser Stelle nur von den Arbeitgebern als den Empfängern des Zuschusses die Rede, was zu Ludwigs systematischer Ausblendung des sozialpolitischen Gehaltes des Gesetzes passt – jemand, der sich diesen zu eigen gemacht hätte, würde gerade die Arbeitnehmer und ihre Situation thematisieren.

Fall 2 („Optionskommune“ B-Stadt): Risikobereitschaft aufgrund sozialpolitischer Überzeugung

Im Kontrast zum ersten kennzeichnet den zweiten Fall eine uneingeschränkte *Befürwortung* von § 16e SGB II, die aus der Überzeugung resultiert, dass dieses Gesetz einen tatsächlich dringlichen sozialpolitischen Bedarf bei seiner Zielgruppe angeht, was auch eine gewisse Risikobereitschaft im Hinblick auf Finanzierungsfragen motiviert. Das Interview wurde mit der Geschäftsführerin der „Optionskommune“¹⁹ von B-Stadt, Frau „Messerschmidt“, und dem zuständigen Bereichsleiter, Herrn „Paul“ geführt. Der Werdegang beider hat sich gänzlich außerhalb der Bundesanstalt für Arbeit vollzogen. Messerschmidt war nach einem geisteswissenschaftlichen Studium viele Jahre im Bereich Beschäftigungsförderung auf kommunaler Ebene tätig, bei ihr ist in Ansehung dieser Fakten eine stärkere sozialpolitische Orientierung als bei Ludwig heuristisch anzunehmen. Paul arbeitete nach einer Ausbildung zum Industriekaufmann und einem

¹⁸ Freilich hat Ludwig auch bestritten, dass der Wortlaut von § 16e SGB II authentischer Ausdruck des Willens des Gesetzgebers ist.

Studium für den gehobenen Dienst in der öffentlichen Verwaltung bis zu seiner Tätigkeit in der „Optionskommune“ mehrere Jahre als persönlicher Referent eines Landrats. Diese personelle Konstellation ist eine der wechselseitigen Ergänzungen: Paul ist explizit qualifiziert für die öffentliche Verwaltung, Messerschmidt hat als Quereinsteigerin Erfahrungen gesammelt, und man könnte vermuten, dass sie eher für die Programmik, er für Detailfragen und die Wahrung der Regelkonformität zuständig ist. Eine solche Komplementarität ist auch im Hinblick auf die für das Handeln der öffentlichen Verwaltung zentrale Ausbalancierung von Regelbindung einerseits und Handlungserfolgsorientierung andererseits aufschlussreich.

Der gewählte Interviewausschnitt – es handelt sich um eine längere zusammenhängende Sequenz – erlaubt es, Aussagen von Messerschmidt und Paul zu bestimmten Sachverhalten direkt zu denen von Ludwig und Breidenbach ins Verhältnis zu setzen, denn der Interviewer übernimmt zuweilen deren Position und reizt Messerschmidt so zum Widerspruch.

Interviewsequenz: „Wir ham doch genau die Menschen, für die wir seit Jahren auf so ne Förderung warten“¹⁹

I: Ja also das heißt, sie sagen: Die, die jetzt drin sind, wenn die nicht sich wahnsinnig verbessern oder keine Lust mehr haben, dann müssten die eigentlich (.) potenziell bis zur Rente drin bleiben.

Der Interviewer thematisiert hier, Bezug nehmend auf eine vorangegangene Äußerung von Messerschmidt, die Frage der Entfristung der Arbeitsverhältnisse und damit – je nach Interpretation – die Pointe oder das Skandalon des Gesetzes. Mit „die, die jetzt drin sind“ assimiliert er die Geförderten tendenziell an die Teilnehmer einer befristeten Maßnahme, und diese Formulierung kann in ihrer Ambivalenz ein geeigneter Stimulus sein.

M: Ein erheblicher Teil, also welche Entwicklungspotenziale sich &da bei den Einzelfällen auf tun

Messerschmidt veranschlagt den Anteil der bis zur Rente zu Fördernden als erheblich. Den Satz, mit dem sie sich über die Entwicklungspotenziale der Einzelnen für eine Mobilität in den Ersten Arbeitsmarkt äußern möchte, beendet sie nicht, vermutlich möchte sie konzedieren, dass solche durchaus vorhanden sein können, weshalb auch eine Prüfung nach 24 Monaten sinnvoll ist, was aber nichts daran ändert, als Normalfall einen Arbeitnehmer anzunehmen, der langfristig, das heißt bis zur Rente, gefördert wird.

P: Ja der Fördersatz soll ja dann& nach der Regel da äh äh verringert werden, also da muss man dann# also ich glaub, wenn dat nächstes Jahr losgeht, so mit den ersten, die zwei Jahre drin sind, muss man auch glaub ich Erfahrungen mit sammeln, aber vom Prinzip ist es# (M: also) also ich les das Gesetz so, dass es auf Dauer angelegt ist, (I: mhm) dass es auch genau für die Zielgruppe, für die es richtig ist und für die es passt, auch eine Förderung eben dauerhaft vorgesehen ist.

Paul spricht einen Passus im Gesetzestext an, nach dem im Falle der Entfristung die Förderhöhe um bis zu 10 % verringert werden kann, „soweit die Leistungsfähigkeit des

¹⁹ M = Messerschmidt, P = Paul, I = Interviewer.

erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zugenommen hat und sich die Vermittlungshemmnisse verringert haben“ (SGB II § 16e Abs. 5). Die Entfristung vollzieht sich demnach nicht wie ein Automatismus, sondern ist mit einer Überprüfung der Förderwürdigkeit des Beschäftigten verbunden. Außerdem verweist Paul ganz pragmatisch darauf, dass die ersten Entfristungen noch in der Zukunft liegen und man dann, wenn es soweit ist, sehen muss, wie man sie gestaltet. Der Verweis auf die Notwendigkeit des Sammelns von Erfahrungen spricht für eine eher unbürokratische Herangehensweise unter der Prämisse einer grundsätzlichen Zukunfts Offenheit. Dieser Einschränkung ungeachtet, lässt er an seiner Lesart des Gesetzes keinen Zweifel: Im Prinzip sind Entfristungen als Normalfall vorgesehen, was im Sinne einer Konsistenz Erwartung das prinzipielle Vertrauen darin einschließt, der Gesetzgeber werde für die finanziellen Folgen der von ihm erlassenen Gesetze auch einstehen. „Ich les das Gesetz so“ konzediert explizit einen als gegeben vorausgesetzten Interpretationsspielraum – das Gesetz kann, so die Implikation, nicht einfach gemäß seinem Wortlaut umgesetzt werden, es bedarf vielmehr der Auslegung. Entsprechend den Überlegungen zu einem Komplementaritätsverhältnis der Kompetenzen von Messerschmidt und Paul erweist sich dieser damit als Fachmann für die Interpretation von Gesetzen für die öffentliche Verwaltung. Das Novum von § 16e SGB II, die unbefristete Förderung, steht Paul klar vor Augen, und die Formulierung von der „Zielgruppe, für die es richtig ist und für die es passt“, ist als prinzipielle Zustimmung zu dem sozialpolitischen Anspruch des Gesetzes zu verstehen.

P: es steht ja so explizit auch im Gesetzestext drin und (.) so sind wir an den an den Text, auch die Umsetzung rangegangen, und nicht äh weil sie ja eingangs sachten äh von der Seite, dass ich sage: Ich warte erstmal, ich sach mal es gibt ja auch andere Optionskommunen, die zum Beispiel sagen: Ich hab hier noch (.) en Programm XY, das hat bei mir grade eben Vorrang und ich hab deswegen in 16e so wenige Zahlen, weil ich habe grade mich im Team eingestellt auf das Programm äh (.) was weiß ich, schlag-mich-tot, äh und das ist hier für mich jetzt wichtiger und da hab ich aber 150 Vermittlungen gehabt, (I: mhm) da hab ich mehr als alle anderen, aber in 16e eben nicht und das ist bei denen eben die Prioritätensetzung, oder eben die Vorsicht zu sagen, hm, ich mach das lieber nicht. Natürlich wissen wir auch noch nicht, was (M: also wir) übernächstes Jahr ist, aber

Kontrastiv zu dem eigenen Vorgehen stellt er das Prozedere der Umsetzung in anderen Optionskommunen dar, deren Leitungen das Gesetz nicht als notwendig und überfällig deklarieren und es daher auch nicht mit Priorität implementieren. Er zeichnet damit ein Bild eingeschränkter Ressourcen in der Umsetzung, über deren Einsatz die Optionskommunen autonom entscheiden können, und die Gestaltungsspielräume sind Paul durchaus geläufig. „Hm, ich mach das lieber nicht“ klingt dabei wie eine Paraphrase der von Ludwig artikulierten Bedenken. Bezeichnend ist seine Bemerkung: „Natürlich wissen wir auch noch nicht, was übernächstes Jahr ist“, denn sie markiert, dass sich die Rahmenbedingungen für das Umsetzungs Handeln der Optionskommune rasch ändern können, gerade auch vor dem Hintergrund der zum Zeitpunkt des Interviews ungewissen Zukunft des Optionsmodells überhaupt. In ihrer Unscheinbarkeit offenbart diese Bemerkung eine tiefsitzende Skepsis, was die Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der Politik angeht, und wie bei Ludwig ist diese Skepsis der institutionellen Perspektive inhärent und keine Charaktereigenschaft der Akteure. Im Unterschied zu denjenigen aber, die wie Ludwig in Anbetracht dieser Unberechenbarkeit abwägend und zurückhaltend agieren, setzt die Optionskommune B-Stadt den Beschäftigungszusatz mit

einer Art strukturellem Optimismus um, der darauf vertraut, mögliche Schwierigkeiten schon irgendwie bewältigen zu können, was freilich weniger in einem Vertrauen in die Verlässlichkeit der Politik als vielmehr in dem Selbstvertrauen gründet, problematische Konsequenzen der Entscheidung bewältigen zu können. Die Implementeure der Optionskommune haben ein Motiv, das in der Aneignung der sozialpolitischen Dimension des Gesetzes begründet ist, während Ludwig nicht sieht, wofür das Eingehen der Risiken sich lohnen würde. Wir lassen im Folgenden abkürzend einige Sätze von Messerschmidt aus.

M: Aber ich gehe schon davon aus, dass es ne ganze Vielzahl von Leuten gibt, für die es um ne dauerhafte Förderung geht, (I: mhm) ganz klar. Und da machen uns natürlich dann (.) die Fördermittelsituation erhebliche Probleme, (I: ja) weil ich nicht glaube, dass irgendjemand in Berlin das Ding zu Ende gedacht hat. Ne? &Meine persönliche Überzeugung (.) ja, das ist

Die problematische Fördersituation ergibt sich aus den unmittelbar zuvor erwähnten Faktoren der Zielgruppengröße und der Dauerhaftigkeit der Förderung. „Berlin“ erscheint hier als eine Art Chiffre für einen von der Praxis abgehobenen, weltfremden Zentralismus, und diese Deutung teilt Messerschmidt mit Ludwig. Ihnen gemeinsam ist ein Misstrauen, was die Weitsicht des Gesetzgebers angeht, doch sie zieht andere Schlüsse: Nicht eine primär um den eigenen Haushalt besorgte Zurückhaltung in der Umsetzung, sondern im Gegenteil ein Inkaufnehmen möglicher Schwierigkeiten und Folgeprobleme um der Sache willen zeichnen sie aus.

I: Daher rührt ja auch& also d# das denken sehr wahrscheinlich alle, nicht, (M: nein) denn also (.) sozusagen (.) ich will das jetzt mal so (...) also so deutlich, wie sie das grade gesagt haben, das geht dann bis zur Rente, hat das mir von den Gesprächspartnern noch keiner gesagt, weil dieser Gedanke ist ja monströs, (M: ja natürlich) weil sozusagen wie gesagt, das sind ja dann möglicherweise zehn zwanzig Jahre, (M: mhm) man kann den Gedanken aber noch monströser machen, das ist immer meine Spezialität noch einen drauf zu setzen, ne aber (.) jetzt ham se n paar hundert (.) dieses Jahr und dann nächstes Jahr auch noch, akquirieren sie ja nächstes Jahr weiter, um dann 2009 dreihundert zu haben? Oder &ist das irgendwann (M: nee natürlich nicht&) das ist irgendwann dann gekappt

Der Interviewer insistiert auf die „Monstrosität“ des Beschäftigungszuschusses, die zunächst in einer dauerhaften, der Möglichkeit nach bis zur Verrentung sich erstreckenden Förderung liegt. Messerschmidt bejaht diese Einschätzung, die Ungewissheiten in der Finanzierung sind ihr bekannt, aber gleichwohl befürwortet sie dieses Instrument. Daraufhin legt der Interviewer nach und zeigt als weitere Dimension der Monstrosität eine beständig ansteigende Zahl von Geförderten auf, was als Paraphrase der von Ludwig verwendeten Kennzeichnung von § 16e SGB II als „explodierendes Instrument“ verstanden werden kann.

M: Klare Vorgabe (.) klare Vorgabe, äh wie# um wie viel es für uns geht. Natürlich hört &dann dann die

P: Klar, diese hunderttausend Stellen& sind runtergebrochen, (M: ja) logisch (M: ja) &nach dem nach dem

I: Ja dabei bleibt's dann?& das heißt

M: [hustet] Naja, die Menschen sind dann nicht zu Ende, (I: ja) aber wir haben kein Geld mehr, (I: okay) um das durchzusetzen und wir werden schon wenn äh ma in Berlin nicht erkennt, dass ma für diese Förderung jeweils Extramittel oben drauf legen muss (.) dann kommen wir schon mit den 156 in Schwierigkeiten in den nächsten Jahren.

Messerschmidt reagiert mit einem Verweis auf die „klare Vorgabe“, was die von ihrer Optionskommune zu erreichenden Fallzahlen angeht, insofern ist eine innere Begrenzung des Monströsen eingebaut. Nun wirft Paul ein, dass es sich bei der Vorgabe um eine konkrete Zahl handelt, damit wird eine entscheidende Differenz zu Ludwig fassbar, in dessen Vorstellung die Zahl der Stellen unkontrolliert ins Unendliche anzuwachsen droht, wenn dies nicht aktiv mit obstruktiven Maßnahmen verhindert wird. Nach dieser Intervention fragt der Interviewer noch einmal nach, ob diese Vorgabe auch nicht überschritten werde, worauf Messerschmidt angibt, ein Überschreiten der geforderten Fallzahlen sei aufgrund des Etats nicht möglich, obwohl es mehr Menschen gebe, die von dem Beschäftigungszuschuss profitieren müssten, als in den Vorgaben vorgesehen sind. Darin kommt sehr anschaulich ihre Bedarfsorientierung bzw. die Priorisierung der Bedarfsorientierung zum Ausdruck, die sie von Ludwig grundlegend unterscheidet. In Anbetracht der Tatsache, dass zum Zeitpunkt des Interviews die Bedingung der Zusätzlichkeit der für den Beschäftigungszuschuss bereitgestellten Mittel erfüllt war und sich wegen der jährlich verabschiedeten Haushalte die Befürchtung, diese „Extramittel“ könnten kassiert werden, nur auf die Zukunft beziehen kann, überrascht die Bestimmtheit der Aussage Messerschmidts, man habe „in Berlin“ die Notwendigkeit der Zusätzlichkeit noch nicht erkannt – wie bei Ludwig ist auch bei ihr die Politikskepsis fundamental, im Zweifelsfall nimmt sie eine Unberechenbarkeit und Unverantwortlichkeit politischer Entscheidungen an, allerdings geht sie eben anders als Ludwig das Risiko um der Sache willen ein.

Fall 3 („Optionskommune“ C-Kreis): Sachlich-distanzierte Neutralitätswahrung und exklusive Arbeitsvermittlung für den Ersten Arbeitsmarkt

Der dritte Fall zählt wieder zur Gruppe zurückhaltender Skeptiker, allerdings resultiert hier die Reserve gegenüber § 16e SGB II nicht wie bei Ludwig aus dem Vorrang der formalen Rationalität der Haushaltsführung und -sicherung, sondern aus materialen Vorbehalten gegenüber dem Förderansatz des Gesetzes. Das Interview wurde mit Herrn „Weiland“, dem zuständigen Fachbereichsleiter des „zugelassenen kommunalen Trägers“ eines Landkreises, und seiner Unterbereichsleiterin Frau „Vogts“ geführt, zu deren Werdegang uns keine Daten vorliegen.

1. Interviewsequenz: der Beschäftigungszuschuss als „Instrument, das sich einfügt in eine Reihe von vielen Handlungsmöglichkeiten“²⁰

I: Ja unsere unsere erste Frage ist immer so ähm allgemein die Frage nach der Perspektive auf diese Art Programm, mit dieser Zielgruppe überhaupt. Also ähm (.) ist das etwas, von dem sie sagen würden, ham wir lange drauf gewartet, oder ist das etwas, wo sie sagen würden, naja, ob das jetzt so für die Arbeitsmarktpolitik wie wir sie im Kopf haben äh etwas Vernünftiges ist, das muss man äh diskutieren. (...)

W: Ja, also äh (.) meine Einschätzung ist, dass es die Zielgruppe gibt, für die dieses Programm geschrieben ist

Der Sache nach fragt der Interviewer, ob Weiland und Vogts den Beschäftigungszuschuss aus ihrer praktischen Sicht als sinnvoll erachten und daher seine Einführung

²⁰ W = Weiland, V = Vogts, I = Interviewer.

begrüßen oder eher an seiner Sinnhaftigkeit zweifeln. Weiland antwortet mit der Wendung „meine Einschätzung“ auf vorsichtig-abwägende, um distanzierte Sachlichkeit bemühte Weise. Anscheinend liegt für ihn die Sinnhaftigkeit des Instruments nicht so klar zutage. Den Beschäftigungszuschuss thematisiert er als geschriebenes Programm in seinem Verhältnis zur Realität, was den Kern der Frage trifft. Er konzidiert die Existenz der Zielgruppe, da er allerdings das Wort „Zielgruppe“ betont ausspricht, ist zu erwarten, dass er in anderer Hinsicht Zweifel hegt, wobei vor allem an die Problemdiagnose und den Lösungsansatz zu denken ist. Nun ist die Bestimmung der Zielgruppe des Beschäftigungszuschusses sehr eng mit dessen Problemdiagnose verbunden, so dass letztlich keine Trennung möglich ist. Daher bestätigt Weiland mit der Existenz der Zielgruppe, so die bis auf Weiteres nächstliegende Lesart, implizit auch die Problemdiagnose – nicht aber auch den Beschäftigungszuschuss als Lösungsansatz.

W: und deshalb ist das als Instrument sinnvoll. Und äh deshalb ist es auch als Handlungsinstrument für uns zukunftsbezogen wichtig.

Die Spezifizierung „als Instrument“ stellt eine eigentümliche Betonung der praktischen Seite des Beschäftigungszuschusses dar, der ja zuvor als geschriebenes Programm thematisch war. Sie schränkt die Aussage, er sei sinnvoll, auf diese praktisch-instrumentelle Seite ein. Weiland trennt offensichtlich den Beschäftigungszuschuss „als Instrument“ von seinem programmatischen Rahmen ab, gegenüber dem er Vorbehalte zu haben scheint. Nun ist es kurzschlüssig, von der bloßen Existenz der Zielgruppe schon auf die Sinnhaftigkeit des Beschäftigungszuschusses als Instrument zu schließen. Darin hat seine Argumentation etwas Aktionistisches. Bereits die Existenz der Zielgruppe bzw. des mit ihr verbundenen Problems scheint ihm auszureichen, um den Beschäftigungszuschuss als sinnvolles Instrument zu bezeichnen, als ob die Hauptsache wäre, dass man etwas für die Zielgruppe unternimmt, und nicht, was man unternimmt. Eine Auseinandersetzung mit dem Beschäftigungszuschuss als solchem wird übersprungen.

Der zweite Satz bleibt zudem recht vage. Auch hier bedeutet die Einfügung „als Handlungsinstrument“ eine Spezifikation, wobei die Wortwahl pleonastisch ist und keine Präzisierung erreicht. Dass der Beschäftigungszuschuss nun auch als „wichtig“ bezeichnet wird, fügt immerhin eine Hervorhebung hinzu, die auf dessen besondere Bedeutung in der Praxis von Grundsicherungsträgern verweist. Auch das Adverb „zukunftsbezogen“ bleibt unscharf. Die vollzogene Bekräftigung der vorausgehenden Aussage hat daher einen recht hölzernen Charakter, aus dem eine Distanz durchklingt. So sagt Weiland zwar, er erachte den Beschäftigungszuschuss „als Instrument“ für sinnvoll, aber in der nüchternen Sachlichkeit, den angedeuteten Zweifeln am programmatischen Hintergrund und in der hölzernen Art der Bekräftigung der Sinnhaftigkeit als Instrument drückt sich eben auch ein deutlicher Vorbehalt und eine distanzierte Haltung aus. Er gehört offensichtlich nicht zu der vom Interviewer skizzierten Gruppe von Geschäftsführern bzw. Leitern, die in ihrer Identifikation mit dem Beschäftigungszuschuss die leidenschaftliche Formulierung gebrauchen könnten „ham wir lange drauf gewartet“.

W: Was mir oftmals nicht äh (.) ganz schlüssig erscheint ist die Erwartungshaltung hinsichtlich irgendwelcher Fallzahlen und äh der Ergebnisse,

Bezugspunkt ist anscheinend die von der Politik formulierte Erwartung, dass die lokalen Grundsicherungsträger zentral vorgegebene Fallzahlen erreichen. Dabei handelt es sich um keine Erwartung, die dienstrechtlichen Weisungscharakter hätte, sondern um einen Appell im Rahmen einer „dialogischen Steuerung“. Von dieser Erwartungsformulierung distanziert sich Weiland. Zweierlei ist dabei aufschlussreich. Zum einen die erneut sehr nüchterne Sachlichkeit und Zurückhaltung, so spricht er lediglich vorsichtig davon, ihm erscheine die Erwartungshaltung „oftmals“ nicht „ganz schlüssig“; zum anderen seine grundsätzliche Distanzierung von der „Erwartungshaltung“ der Politik, also nicht allein von konkreten Fallzahlenerwartungen. Seine Bedenken, die er mit einem kühl die logische Schlüssigkeit betrachtenden analytischen Blick vorträgt, richten sich offensichtlich darauf, dass die Politik den Grundsicherungsträgern in punkto Fallzahlen *überhaupt* mit Erwartungen begegnet und gewissermaßen von oben abstrakte Vorgaben macht. Anscheinend sieht er die Fallzahlenentwicklung bei der lokalen Umsetzung des Gesetzes als einen seiner Natur nach offenen Prozess an, den auf die Erreichung bestimmter Fallzahlen festzulegen der Sache Gewalt antun würde und in sich beliebig wäre; dem entspricht auch das Indefinitpronomen in der Formulierung „Erwartungshaltung hinsichtlich *irgendwelcher* Fallzahlen“.

Weiland zeigt gegenüber dem politischen Druck im Hinblick auf Fallzahlen eine emotionslose Sachlichkeit. Auch wenn er von diesem Druck wenig hält, perlt dieser doch an ihm ab und vermag ihn nicht aus der Ruhe zu bringen. Offensichtlich ist er sich seiner Handlungssouveränität derart gewiss, dass er über die von ihm wahrgenommene mangelnde Schlüssigkeit der Erwartungshaltung der Politik gelassen den Kopf zu schütteln vermag. Die Skepsis gegenüber deren Fallzahlenerwartungen wird hier an einer Stelle geäußert, an welcher Ausführungen zu den angedeuteten Zweifeln an der Realitätsangemessenheit des Beschäftigungszuschusses als geschriebenes Programm zu erwarten sind. Es liegt daher nahe, die hiesige Skepsis auf diese Zweifel zu beziehen. Inhaltlich ist die Fallzahlenerwartung allerdings ein Aspekt, der dem Beschäftigungszuschuss vergleichsweise äußerlich bleibt. Aus diesem Grund war und ist zu erwarten, dass sich die Zweifel auf mehr beziehen als nur auf die „Erwartungshaltung“ der Politik.

W: weil es ein Instrument ist, das sich einfügt in eine Reihe von vielen Handlungsmöglichkeiten und ein Instrument, das äh da werden sie wahrscheinlich noch zu kommen das an vielen Stellen bestimmter Faktoren bedarf, damit es greifen kann.

Diese Begründung der Skepsis enthält zwei Argumente. Erstens wird der Beschäftigungszuschuss als *ein* Instrument bzw. *eine* Handlungsmöglichkeit unter vielen bezeichnet und damit relativiert, und zweitens wird darauf verwiesen, dass ein Gelingen der Beschäftigungsförderung mittels Beschäftigungszuschuss sehr voraussetzungsvoll sei. Das erste Argument kann die Skepsis nur begründen, wenn sie sich nicht allein darauf richtet, dass die Politik „von oben“ abstrakte Zahlenvorgaben macht, sondern auch auf eine aus Weilands Sicht fragwürdige Priorisierung des Beschäftigungszuschusses, die zu Lasten anderer, in seinen Augen ebenfalls wichtiger Instrumente zu gehen droht. Der Ausdruck „Reihe von vielen Handlungsmöglichkeiten“ lässt sich entweder exklusiv auf die zuvor thematische „Zielgruppe“ beziehen oder aber auf das gesamte Instrumentarium der Grundsicherungsträger. Im ersten Fall bestünde das Relativierungsargument darin, auf weitere für die Zielgruppe des Beschäftigungszuschusses

zur Verfügung stehende Instrumente zu verweisen, die ebenso bedeutsam, vielleicht sogar vorteilhafter seien, weshalb eine Priorisierung des Beschäftigungszuschuss fragwürdig wäre. Legt man allerdings die Problemdiagnose zugrunde, wonach es Langzeitarbeitslose mit Vermittlungshemmnissen gibt, bei denen die Aktivierungsbemühungen aussichtslos sind und mit einem Vermittlungserfolg auf Jahre hin nicht zu rechnen ist, erscheint der Beschäftigungszuschuss als singuläres Lösungsinstrument, zu dem die Grundsicherungsträger keine echten Alternativen haben. Bei der ersten Lesart würde Weiland mit der Relativierung letztlich die Problemdiagnose des Beschäftigungszuschusses bezweifeln und an der erfolgreichen Aktivierung als Möglichkeit festhalten, so dass auch Fortbildungsmaßnahmen, „Ein-Euro-Jobs“ usw. als Instrumente für die Zielgruppe des Beschäftigungszuschusses weiterhin in Betracht kämen. Bei der zweiten Lesart richtete sich die Skepsis auf die Priorisierung des Beschäftigungszuschusses gegenüber den übrigen Instrumenten der Grundsicherungsträger. Zwar erscheint die erste Lesart zunächst voraussetzungsvoller, weil sie impliziert, dass Weiland die Problemdiagnose des Beschäftigungszuschusses bezweifelt, aber dies würde andererseits eben auch die von ihm zuvor bloß angedeuteten Zweifel substantiell einlösen und auch seine Differenzierung zwischen dem Beschäftigungszuschuss „als Instrument“ und als „geschriebenem Programm“ erklären. Weiland vermag ihn also als Instrument zu begrüßen, das seinen Handlungsspielraum erweitert, aber die Diagnose der Aussichtslosigkeit weiterer Aktivierungsbemühungen bei der Zielgruppe möchte er sich nicht zu eigen machen.

Beim zweiten Argument vermeidet er es mit dem Ausdruck „bestimmte Faktoren“ zu explizieren, welches die Voraussetzungen des Gelingens sind. So bleibt offen, ob es sich um solche Faktoren handelt, für die das Personal der Grundsicherungsträger selbst sorgen kann, oder ob darunter auch solche sind, von deren Gegebenheit das Personal abhängig ist, so dass ein Gelingen der geförderten Beschäftigung als kontingent erscheint. Wenn das Gelingen sehr voraussetzungsvoll ist, kann mit hohen Fallzahlen nicht gerechnet werden. Er klagt also Realismus ein, und indem er auf die vielfältigen Schwierigkeiten bei der Umsetzung verweist, erscheint der Beschäftigungszuschuss nicht mehr nur als ein Instrument unter vielen, sondern darüber hinaus auch als ein mit deutlichen Nachteilen behaftetes, was seine praktische Bedeutung weiter einschränkt.

Wir haben hier also einen Fall vor uns, bei dem der zuständige Fachbereichsleiter der „Optionskommune“ den Beschäftigungszuschuss zwar formal als Erweiterung des Instrumentenkastens begrüßt, aber material gleichwohl deutliche Zweifel an seiner Sinnhaftigkeit hegt und ihn in seiner Bedeutung stark relativiert. Eine engagierte Umsetzung ist angesichts dessen nicht zu erwarten. Welche Orientierung findet sich bei der die Implementation mitgestaltenden Unterbereichsleiterin Vogts?

2. Interviewsequenz: „Wir sind hier angetreten, um Menschen in den Ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln“

V: Ja, es ist ja so, dass dass wir hier angetreten sind ähm Menschen in den Ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, also in in äh allgemeingültige Arbeitsplätze unter den üblichen Bedingungen sollen die tätig werden können und das ist das, worauf äh wir uns ausgerichtet haben und das ist aber nicht das, was die JobPerspektive bedeutet, denn das sind ja eigentlich Personen, wo man ja feststellt und dokumentiert, unter den allgemeinen Bedingungen können ses nicht und

deshalb soll ich die auf irgend so en Zweitarbeitsmarkt oder so en Hilfsarbeitsmarkt oder so so Sonderstellen vermitteln und ähm das sind zwei ganz unterschiedliche Ansätze, und deshalb widerspricht sich das äh zum Teil auch und man ähm tritt als als gleiche ähm äh Körperschaft oder Stelle nach außen an für zwei ganz unterschiedliche Dinge. Also eigentlich hat# ist ja das, was die JobPerspektive macht, etwas ganz anderes als die Grundsicherung für Arbeitssuchende, gerichtet auf den Ersten Arbeitsmarkt.

Vogts sieht es offensichtlich nicht als ihre genuine Aufgabe an, neben Arbeitskräften, die für „allgemeingültige Arbeitsplätze“ geeignet sind, auch solche anzubieten, bei denen „in der Person liegende Vermittlungshemmnisse“ vorliegen und für die vor diesem Hintergrund eine sozialpolitisch motivierte Beschäftigungsförderung betrieben wird. Dabei beruft sie sich auf den Gründungsakt der Arbeitsvermittlung, wie sie sie versteht („wir sind hier angetreten“): offensichtlich die aktivierende Arbeitsmarktpolitik der „Agenda 2010“. Es zeigt sich deutlich, wie sehr sie sich mit dem Bild des marktorientierten, konkurrenzfähigen modernen Dienstleisters für den Ersten Arbeitsmarkt identifiziert, für den eine betriebswirtschaftliche Rationalität leitend ist, während sozialpolitische Motive etwas Fremdes darstellen. Das ist insofern erstaunlich, als sie ja in einer Einrichtung der öffentlichen, kommunalen Hand arbeitet, für die der Gemeinwohlbezug konstitutiv ist, weshalb sozialpolitische Zielsetzungen eigentlich nicht ungewöhnlich sind. Trotzdem empfindet sie den sozialpolitischen Charakter von § 16e SGB II als Zumutung, weil sie als Beamtin der Exekutive dem Gesetz natürlich nicht einfach die Gefolgschaft verweigern kann.

Die Formulierung „soll ich die auf irgend so en Zweitarbeitsmarkt oder so en Hilfsarbeitsmarkt oder so so Sonderstellen vermitteln“ kommt nicht nur ihre große Distanz zu einer sozialfürsorglich motivierten Arbeitsverwaltung zum Ausdruck. Es ist darin auch ein abfälliger Ton unüberhörbar, der für eine solche Tätigkeit grundsätzlich wenig Respekt aufbringt. Zwar kann dabei auch die nicht ganz unberechtigte Meinung im Hintergrund stehen, solche Formen der subventionierten Beschäftigung, für die keine Marktnachfrage besteht, seien arbeitsethisch problematische Veranstaltungen mit fragwürdigem Wert, bei ihr scheint aber auch eine Art ästhetischer Ablehnung im Spiel zu sein, die sie vor dem Hintergrund ihrer Orientierung an marktfähigen, präsentablen Arbeitskräften gegenüber der „makelbehafteten“ Personengruppe verspürt, mit der sie „nach außen“, gegenüber Arbeitgebern, am liebsten gar nicht in Erscheinung treten würde, um sich gewissermaßen das „Hochglanz“-Image als konkurrenzfähige moderne Arbeitsvermittlung nicht zu verderben.

Ihre Feststellung, eine reguläre Arbeitsvermittlung und eine Beschäftigungsförderung widersprächen sich, weil es sich um ganz unterschiedliche Ansätze handelt, ist kurzschlüssig. Im Prinzip lässt sich beides miteinander verbinden, und gegenüber Arbeitgebern können mögliche Missverständnisse vermieden werden, die sich ergeben, wenn nicht klar kommuniziert wird, dass parallel sowohl marktgängige Arbeitskräfte als auch Arbeitskräfte mit Leistungseinschränkungen bzw. „in der Person liegenden Vermittlungshemmnissen“ (aber eben auch mit Beschäftigungszuschuss) angeboten werden. Für Vogts stellt es sich als widersprüchlich dar, weil sie ohnehin nur der Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt einen Sinn abgewinnen kann.

Vogts äußert sich in der obigen Weise – so auch an weiteren Stellen des Interviews – in Anwesenheit ihres Vorgesetzten Weiland, ohne dass dieser ihr widerspräche. Zwar lässt sich daraus keine direkte Zustimmung zu ihrer Position ableiten, aber zumindest

hat er nichts einzuwenden, und dies, obwohl sie dem artikulierten Willen des Gesetzgebers klar widerspricht. Als Beamtin eine widersprechende Überzeugung zu haben, wäre kaum ein Problem, wenn die Umsetzung des Gesetzes mechanisch im Sinne von Luhmanns „Konditionalprogrammierung“ erfolgen könnte und nicht an verschiedenen Stellen eine mitdenkende, engagierte Gestaltung verlangt wäre. So ist eine Konsequenz, dass die Werbung für den Beschäftigungszuschuss eher zurückhaltend und auch wenig offen erfolgt, wie Vogts indirekt zugibt, wenn sie äußert: „wenn es richtig verstanden werden sollte, müsste ich ja in einer informierenden Werbung ähm sehr deutlich machen: Achtung! Wir als Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende ham jede Menge Leute, die eigentlich nichts mehr können“. Die auf einer solchen Haltung basierende „Werbung“ lässt eine bescheidene Fallzahlenentwicklung erwarten.

Fall 4 (ARGE D-Kreis): Loyal-zupackende Verwirklichung des politischen Willens

Der vierte und letzte Fall ist wieder ein Befürworter, der sich allerdings vom Fall Messerschmidt und Paul durch eine vorbehaltlose Loyalität und ein weitreichendes Vertrauen gegenüber übergeordneten Verwaltungsinstanzen und der Politik grundlegend unterscheidet und sich als unternehmerisch-zupackender, zur Risikoübernahme bereiter Verwirklicher des politischen Willens versteht, eine Art Beamter neuen Typs. Das Interview wurde mit dem Geschäftsführer der ARGE Herr „Braun“ und der zuständigen Bereichsleiterin Frau „Heidenreich“ geführt. Braun wurde 1958 als einziges Kind eines Postbeamten und einer Einzelhandelskauffrau geboren und begann nach bald abgebrochenem Lehramtsstudium eine Ausbildung zum Diplom-Verwaltungswirt bei einem Arbeitsamt in seiner Herkunftsregion. Seine dort sich anschließende Verwaltungslaufbahn führte ihn über verschiedene Führungspositionen zur heutigen Stellung als Geschäftsführer der benachbarten ARGE. Die Berufstätigkeit im gesicherten Staatsdienst und konkreter noch der Verwaltungsdienst stehen in einer Kontinuität zum Elternhaus. Fest in der Region verwurzelt, ist seine Neigung zum Aufbruch in neue sozialräumliche Gefilde gering – das zeitweilige Lehramtsstudium wird er an der nahegelegenen Universität absolviert haben. Heidenreich wurde 1960 ebenfalls in der Region geboren, entstammt aber als Kind eines selbständigen Maurermeisters und einer Krankenschwester aus einem anderen Milieu, pflegt man doch im Handwerk traditionell eher einen kritischen Blick auf die Verwaltung. Sie absolvierte wie Braun, allerdings unmittelbar im Anschluss an das Abitur, eine Ausbildung zur Diplom-Verwaltungswirtin bei einem regionalen Arbeitsamt, und auch ihre Laufbahn erstreckt sich über verschiedene Führungsaufgaben, auch war sie einmal in Ostdeutschland zur Amtshilfe beim dortigen Verwaltungsaufbau. Gleichwohl scheint sie ebenfalls regional verwurzelt zu sein.

1. Interviewsequenz: „Zu sagen das Instrument interessiert uns nicht, auf die Idee sind wir eigentlich nie gekommen“²¹

Die folgende Passage ist einem Abschnitt entnommen, an dessen Beginn der Interviewer Ludwig zitiert.

I: [...] der sagt jetzt Folgendes: Ich bin froh, dass das bei uns nicht läuft, und dass dieses ganz strenge Selegieren was ich mache, die riesen hohe (.) Schwerbehindertenquote und so weiter ne dass das dazu führt dass wir weniger Fallzahl# (.) äh Fallzahlen haben, das führt nämlich dann dazu, dass mein Haushalt nicht in Gefahr bekomme# kommt. Wenn das nämlich nicht so wär, bin ich in absehbarer Zeit bankrott. Das ist sozusagen seine Phantasie und seine Deduktion, so und der vermeidet deshalb die Lage äh in der sie sind (.) jetzt (H: genau)

Der Interviewer nimmt am Ende auf einen Sachverhalt Bezug, der bereits vor dieser Stelle ausführlich zur Sprache gekommen ist, was wir hier abkürzend einbeziehen: Bei der ARGE von Braun und Heidenreich ist das von Ludwig befürchtete Szenario tatsächlich eingetreten. Der Haushalt ist vor dem Hintergrund einer rasanten Fallzahlenentwicklung in der „JobPerspektive“ in eine Notlage geraten, die auch andere Aufgabenbereiche beschränkt. Indem der Interviewer darauf bei seiner Wiedergabe der Auffassung Ludwigs Bezug nimmt, fordert er Braun und Heidenreich heraus, ihre Sichtweise dagegenzustellen, da ihre Implementationspraxis aus Ludwigs Perspektive als haushalterisch naiv oder verantwortungslos erscheint.

I: Sie sind jetzt in der Lage und was mich daran hochgradig interessiert, ne, das kann man ja nur machen wenn man die Sache teilt, (I: mhm) jetzt müssen sie ja da wieder raus. Äh da kommen wir ja offenbar auch wieder raus, also die können se ja nicht im Regen stehen lassen

Der Satz des Interviewers „das kann man ja nur machen wenn man die Sache teilt“ bezieht sich auf die „Lage“ von Braun und Heidenreich, die Haushaltsnotlage, dabei lässt das Verb „machen“ diese als willentlich herbeigeführte erscheinen. Das ist insofern nachvollziehbar, als diese Haushaltsnotlage durch die hohe Fallzahlenentwicklung zustande gekommen ist, die keinen Automatismus darstellt, sondern auf Engagement beruht. Der Interviewer zeigt sich also interessiert an der angenommenen Sachidentifikation von Braun und Heidenreich. Bevor er allerdings den Angesprochenen Gelegenheit zur Antwort gibt, kommt er zunächst noch auf die Notwendigkeit zu sprechen, den Haushalt wieder in Ordnung zu bringen, um sogleich eine nicht näher benannte Evidenz ins Spiel zu bringen, wonach sich das auch bereits als möglich abzeichne. Das klingt so, als wisse der Interviewer von einer Entwicklung, die auf eine Lösung der Haushaltsprobleme hinausläuft. Sein letzter Satz bezieht sich mit dem Demonstrativpronomen „die“ offensichtlich auf die politische Führung bzw. übergeordnete Verwaltungsinstanzen, die zusätzliche Haushaltsmittel zuweisen können. Er rekurriert auf eine Beistandsverpflichtung dieser Instanzen gegenüber der ARGE.

H: Ja das hoffen wir doch stark denn wie gesagt wir sind in die Situation ja nicht äh blind gelaufen und ham gesagt et is# nach uns die Sintflut, sondern äh wir sind ja schon abgestimmt in diese Situation (I: ja) gekommen

In der akzentuierten Wendung „das hoffen wir doch stark“ klingt eine Beistandsverpflichtung durch, die offenbar auch Heidenreich bei der Politik bzw. übergeordneten

²¹ B = Braun, H = Heidenreich, I = Interviewer.

Verwaltungsinstanzen sieht. Indem sie bekräftigt, in die Haushaltsnotlage nicht „blind gelaufen“ zu sein, stellt sie angesichts der Erwähnung des Falles Ludwig noch einmal heraus, dass ihre Lage nicht Folge eines naiven oder fahrlässigen Implementationshandelns ist. Die prekäre Situation sei vielmehr „abgestimmt“ zustande gekommen, also nicht eigenmächtig, sondern im Einverständnis mit übergeordneten Instanzen, die demnach eine Mitverantwortung tragen.

Beziehen wir abkürzend ein, dass Heidenreich im vorausliegenden Interviewteil bereits Folgendes ausgeführt hat: Man habe trotz sich abzeichnender Erschöpfung des Budgets von übergeordneter Stelle ausdrücklich das „Signal“ zur Fortsetzung der dynamischen Fallzahlenentwicklung erhalten und dafür nötige zusätzliche Haushaltsmittel in Aussicht gestellt bekommen, für die Zwischenzeit sei man zur „kreativen Haushaltsführung“ ermuntert worden, weil es „geschäftspolitisch von hoher Bedeutung [ist], dass überregional der Ausgleich geschaffen“ würde, dass also die geringen Fallzahlen vieler ARGEN und „Optionskommunen“ durch Übererfüllung der Quoten bei anderen gesamtstatistisch zumindest ein wenig kompensiert würden, was sich als Interesse der Politik an der praktischen Konsolidierung eines noch jungen Gesetzes interpretieren lässt. Sowohl das „Signal“ wie auch die Mittelzusagen waren offensichtlich nicht rechtlich bindend, wie es Dienstanweisungen von Vorgesetzten sowie Haushaltsbeschlüsse durch die dafür befugten Instanzen wären, gleichwohl kann ihnen eine „moralische“ Bindungsqualität nicht abgesprochen werden. Um ihnen jedoch derart bereitwillig zu folgen wie Braun und Heidenreich, musste man – angesichts vorhandener Obstruktionspielräume – nicht bloß eine ausgeprägte Identifikation mit dem Beschäftigungszuschuss mitbringen, sondern darüber hinaus auch ein hohes Maß an Vertrauen in die Verlässlichkeit der politisch-administrativen Führung, wie es sich bei keinem der drei anderen Fälle findet.

B: Also nä ich hab# da hab ich als Staatsbürger äh und als äh Mitarbeiter einfach ein Vertrauen, das muss ich wirklich mal sagen (uv) (H: mhm)

Was sich schon als motivationaler Hintergrund der engagierten Umsetzung erschließen ließ, wird hier explizit. Braun bekundet sein Vertrauen und rekurriert dabei einerseits auf seinen Status als „Staatsbürger“ und zum anderen auf seine Rolle als „Mitarbeiter“. Ersteres tangiert vor allem die auf Dauer angelegte Bindung der sesshaften ganzen Person an eine politische Gemeinschaft. Der Begriff „Mitarbeiter“ findet auf unterschiedliche Weise Verwendung. Er wird benutzt, um die kooperative Bewältigung von Arbeitsaufgaben zu akzentuieren, er wird in Kombination mit einem Possessivpronomen („meine Mitarbeiter“) benutzt, um eine Hierarchie zum Ausdruck zu bringen, die dann die Mitarbeiter als Untergebene zu erkennen gibt. Umgekehrt ist es auch möglich, von sich in der ersten Person als „Mitarbeiter von“ zu reden und damit zum Ausdruck zu bringen, ein Untergebener zu sein. Alle drei Verwendungsweisen lassen sich in Übereinstimmung mit einem Verständnis einer „Mitarbeiterrolle“ bringen, das weitgehend der „Mitgliedschaftsrolle in formalen Organisationen“ (Luhmann) entspricht, also geradezu einen Gegenbegriff zu Bindungen ganzer Personen in politischen Gemeinschaften oder Familien darstellt und Obligationen eben nur für den Rollenausschnitt definiert. In der Interviewpassage werden aber Staatsbürgerstatus und Mitarbeiterrolle zusammengezogen im Hinblick auf das identische Vertrauen. Das legt die Deutung nahe, den Mitarbeiterbegriff hier im Sinne der Perspektive einer gemeinschaftlichen

Bewältigung von Aufgaben zu verstehen, so wie das Vertrauen „als Staatsbürger“ auf die politische Gemeinschaft bezogen ist. Eine Verbindung zwischen beiden besteht darin, dass die Aufgaben, um die es hier geht, solche einer Verwaltung der öffentlichen Hand sind, also im Namen der politischen Gemeinschaft erfüllt werden, der sich Braun – inklusive ihrer Derivate: den politischen Repräsentanten, den Gesetzen, der Steuerungsinstanzen in der Verwaltung – loyal verbunden fühlt und sein Vertrauen schenkt. Dem korrespondiert auch sein Werdegang. Nicht nur hat er seine gesamte Berufskarriere bei der Bundesagentur für Arbeit verbracht, sondern auch in seinem Herkunftskontext hat der kontinuierliche Verwaltungsdienst als Staatsdiener Tradition. Das in der Wendung „ich habe [...] *einfach* ein Vertrauen“ verwendete Adverb stellt die Faktizität dieses Vertrauens heraus: Die einfache Gewissheit des Vertrauens negiert dessen Begründungsbedürftigkeit.

I: [lacht] Jetzt hät ich am liebsten hierzu geklatscht weil das war unsere Frage dahinter

B: Ich hab einfach Vertrauen dahin# also we wenn ich Fehler gemacht hätte, würd ich die Schuld eingestehen, da brauchen wir nicht lange drüber reden. Wir ham nur aus meiner Sicht en Systemfehler (..) und äh da# ich denke mal diesen Systemfehler muss man erkennen und dann auch beheben, ne, und sollten wir dann noch mal finden, dass wir auch eine Stell-schraube falsch gedreht haben, dann haben wir das nicht extra gemacht und da kann ich auch gut mit leben.

Dass dem Interviewer das Vertrauen als Fraglichkeit schon vor Augen stand, ist verständlich, da bei den anderen Fällen, so auch bei Ludwig, das fehlende Vertrauen in die Politik hervortrat und sich erwies, welch deutlichen Einfluss dies auf die Implementationspraxis nimmt. Braun interpretiert das Entstehen der Haushaltsnotlage nicht als persönliche Schuld, sondern als Ergebnis einerseits eines „Systemfehlers“ und andererseits, wie wir schon wissen, seiner Bereitschaft, den Signalen der Politik vertrauensvoll zu folgen. Der „Systemfehler“ – der Ausdruck verweist auf den „Verwaltungsapparat“ und einen Fehler in dessen Verfahrensregeln – wurde von ihm im vorausgehenden Interviewteil bereits bestimmt, was wir hier zu Abkürzungszwecken gleich berücksichtigen: Der „Systemfehler“ sei gewesen, dass die Berechnung der Mittel für das Jahr 2009 die weiterzufinanzierenden „Altfälle“ lediglich zu einem deutlich vor Ablauf des Vorjahres liegenden Stichtags berücksichtigte, was vorab nicht bekannt gewesen sei. Im Falle der ARGE des Kreises D habe die Fallzahlenentwicklung im Jahr 2008 erst in den letzten Monaten, zum guten Teil nach dem Stichtag, drastisch an Fahrt gewonnen, unter anderem weil aufgrund einer Einigung mit der Kreisverwaltung mit einem Schlag eine hohe Zahl von Vermittlungen möglich wurde. Angesichts dieses Fallzahlenerfolgs sei dann das erwähnte „Signal“ zur – zunächst ungedeckten – Fortsetzung der Vermittlungsbemühungen erfolgt, so dass sich Braun zu der Äußerung berechtigt sieht „also wenn ich Musik bestelle sag ich mal so schön dann muss ich sie auch bezahlen“. Überspringen wir an dieser Stelle abkürzend drei weitere Sätze von Braun.

H: Und zu sagen, (H: ja) das Instrument interessiert uns nicht, auf die Idee sind wir eigentlich nie & gekommen

B: Nein weil& wir es (uv) im Grunde ja auch gut finden. &Ich finde des genau richtig, so wies ist

H: Genau (...) WEIL WIR & DANN gesagt haben, das ist genau die Zielgruppe, äh für die wir sonst mit dem herkömmlichen Instrumentarium das wir bisher haben, äh nichts bewegen können.

Dem Beschäftigungszuschuss mit Desinteresse bzw. Zurückhaltung zu begegnen, kam Heidenreich und Kollegen gar nicht erst in den Sinn, worin sich die starke Loyalität und sehr weit gehende „Folgsamkeit“ gegenüber der politischen Führung zeigen, die sich auch noch auf den informellen Steuerungsdialoگ erstrecken. Braun fügt ergänzend hinzu, dass die Handlungsweise von Ludwig für sie auch deswegen nicht infrage kam, weil beide von der Richtigkeit des § 16e SGB II überzeugt waren bzw. sind, was Heidenreich umgehend bestätigt. Sogleich charakterisiert sie den gemeinschaftlichen, handlungsleitenden Konsens („weil wir gesagt haben“), in dessen Zentrum steht die Diagnose, dass der Beschäftigungszuschuss für die Zielgruppe eine Lösung bereitstelle, die keines der herkömmlichen Instrumente biete. Im Gegensatz zu Weiland betrachten also beide das Instrument als einmalig und alternativlos, was der Problemdiagnose korrespondiert, eine Vermittlung in reguläre Beschäftigung erscheine bei der Zielgruppe als aussichtslos, so dass die üblichen Aktivierungsinstrumente ins Leere laufen; diese Problemdiagnose macht sich Weiland gerade nicht zu eigen.

Wie Braun an einer anderen Interviewstelle schildert, ist er schon vor Einführung der „JobPerspektive“ in Diskussionen mit dem damaligen Landesarbeitsminister Laumann zur Überzeugung gelangt, dass es für Langzeitarbeitslose mit aussichtslosen Vermittlungschancen einer Lösung wie der des Beschäftigungszuschusses bedarf und dass die bis dahin übliche Praxis einer Beschäftigung in „Ein-Euro-Jobs“, die auf sechs Monate begrenzt ist, nur eine Notlösung darstellt. Zum Zeitpunkt der Einführung fiel also der Beschäftigungszuschuss bei ihm schon auf bereiteten Boden und wurde ausdrücklich begrüßt. Trotzdem wurde er unter seiner Leitung zunächst nur sehr zögerlich und zurückhaltend eingesetzt. Die Gründe gehen aus dem folgenden Interviewabschnitt hervor, der eine weitere Facette des Falls präsentiert.

2. Interviewsequenz: „Wir haben Skrupel gehabt und haben versucht das auch abzusichern“

B: [...] Bei uns ist dat langsam ins Rollen gekommen. En Schuldanerkenntnis muss ich ehrlich sagen wir haben die Chancen irgendwie ein bisschen später realisiert, das würde ich äh vorab sagen

Während die Formulierung „ins Rollen kommen“ zunächst einfach eine Dynamik bezeichnet, die in ihrem Tempo nicht unbedingt beeinflussbar gewesen sein muss, wird spätestens mit dem Ausdruck „Schuldanerkenntnis“ klar eingestanden, dass das schleppende Anlaufen des Einsatzes des Beschäftigungszuschusses eine selbst zu verantwortende Gestaltung darstellte, die von Braun anscheinend heute bedauert wird. Das Schuldbekenntnis weist ihn wieder als gewissenhaft-loyalen Beamten aus, der beflissen den Vorgaben und Erwartungen der politisch-administrativen Führung Folge zu leisten versucht, weshalb es ihm im Rückblick unangenehm ist, dass sich seine ARGE bei der Umsetzung des Beschäftigungszuschusses anfänglich zurückgehalten hat. Aber es muss damals auch Motive für das schleppende Anlaufen gegeben haben.

Die Rede von „Chancen“ ist auf das Lösungspotential zu beziehen, für das der Beschäftigungszuschuss steht. Es entspricht der Sachidentifikation Brauns, dass er den

Beschäftigungszuschuss unter diesem positiven Gesichtspunkt anspricht. Die durch das Adverb „irgendwie“ markierte Vagheit lässt die späte Realisierung dieser Chancen als etwas erscheinen, das ihm heute selbst etwas fremd ist.

B: wir haben dann auch Schwierigkeiten gehabt auf der Bewerberseite, deshalb weil wir auch sehr konservativ sind äh (.) äh über 24 Monate mit bis zu 75 Prozent zu fördern, da hat man Skrupel. (.) Äh wir verbrauchen hier öffentliches Geld, wir haben also Skrupel gehabt und haben versucht das auch abzusichern.

Die „Schwierigkeiten auf der Bewerberseite“ waren nicht der einzige Grund für die anfängliche Zurückhaltung, denn sie werden als hinzukommende dargestellt („wir haben dann auch“). Sie resultierten aus Skrupeln, über einen Zeitraum von zwei Jahren (erst recht unbefristet) mit bis zu 75 Prozent des Erwerbseinkommens eine Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen zu fördern. Worin diese Skrupel genau bestehen, wird nicht deutlich ausgesprochen. Hängen sie mit Zweifeln an der Richtigkeit einer längerfristigen öffentlichen Beschäftigungsförderung zusammen, die den Anspruch einer Aktivierung in Richtung Ersten Arbeitsmarkt partiell aufgibt bzw. suspendiert? Dagegen spricht seine Identifikation mit dem Beschäftigungszuschuss als sinnvollem, alternativlosem Instrument für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen. Auch der Anfang der Begründung („weil wir auch sehr konservativ sind über 24 Monate [...] zu fördern“) weist in eine andere Richtung: Darin werden keine Bedenken zum Ausdruck gebracht, *überhaupt* eine längerfristige öffentliche Beschäftigungsförderung vorzunehmen, sondern es ist lediglich von einer konservativen, sprich vorsichtig-zurückhaltenden Praxis der Gewährung dieser Förderung angesichts des hohen Mittelverbrauchs und der allgemeinen Ausrichtung des SGB II auf Integration möglichst vieler erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in den Ersten Arbeitsmarkt die Rede. Was sich hier also artikuliert, ist ein gewissenhafter, skrupulöser Umgang mit Steuergeldern – das Stichwort „öffentliche Gelder“ fällt auch sogleich – und eine ausgeprägte Loyalität zum gesamten Gesetzeswerk.

Die Bemerkung „haben versucht das auch abzusichern“ kann sich im wesentlichen nur auf die Sicherstellung der richtigen Kandidatenauswahl und darüber vermittelt auf die Vermeidung einer Verschwendung von Steuergeldern beziehen, desweiteren könnte sie sich auch noch auf die lückenlose, Nachprüfungen (zum Beispiel durch den Bundesrechnungshof) standhaltende Falldokumentation richten. Nun ist natürlich jeder Geschäftsführer eines Grundsicherungsträgers gehalten, eine Verschwendung von Steuergeldern zu vermeiden, regelkonform zu agieren und dies auch für Nachprüfungen zu dokumentieren. In dieser Hinsicht wird hier also nichts Fallspezifisches zum Ausdruck gebracht. Besonders ist allerdings der Akzent, der auf der Regelkonformität und auf der Vermeidung von Fehlern in der Umsetzung des Gesetzes liegt. Das deutet auf einen ausgeprägten Beamtenhabitus im Sinne der loyalen Umsetzung des Gesetzes hin, der sich allerdings erheblich vom klassischen (deutschen) Beamtenstereotyp unterscheidet, wonach sich ein Beamter ganz im Sinne von Luhmanns Konditionalprogrammierung und der formalen Rationalität auf die routinehafte Exekution von Vorschriften beschränkt und sich gerade nicht zu situationsgerechten, kreativen – das Gesetz gleichwohl nicht verletzenden – Lösungen bereift. Braun ist im Gegensatz dazu vertrauensvoll dazu bereit, der politisch-administrativen Führung auch noch dort zu folgen, wo

ihn diese jenseits von Dienstanweisungen und Sicherheit bietenden Budgetbeschlüssen unter Berufung auf Ausnahmetatbestände zur Übererfüllung der Fallzahlenerwartung bloß informell ermuntert, obwohl er dabei als verantwortlicher Geschäftsführer die erheblichen Risiken einer übergangsweisen „kreativen Haushaltsführung“ und der rechtlich ungewissen Einlösung der versprochenen, nachholenden Mittelzuweisung eingehen muss. So verbindet er eine hochloyale Haltung gegenüber dem Gesetzgeber mit einer Bereitschaft zur Übernahme von Risiken in einer unternehmerisch-gestaltenden Verwirklichung des Gesetzes, gleichwohl zeigt er sich hier um „Absicherung“ bemüht. Wie lässt sich das miteinander vereinbaren? Offensichtlich ist dieses Bemühen nicht darauf gerichtet, jedes Risiko zu vermeiden, es scheint vielmehr darauf abzuzielen, strikt den Willen des Gesetzgebers zu verwirklichen und jede Abweichung und Eigenmächtigkeit zu vermeiden.

Wie bei Messerschmidt bedingen sich hier Vertrauen und Krisenbereitschaft gegenseitig. Während aber die Quelle von Messerschmidts Krisenbereitschaft eher das Selbstvertrauen als lokale Institution ist und der Politik ein erhebliches Maß an Misstrauen entgegengebracht wird, speist sich bei Braun die Krisenbereitschaft vor allem aus seinem Vertrauen in die politische Gemeinschaft, in deren Repräsentanten und in die administrative Führung.

B: Theoretisch war uns beiden klar, es gibt diese Menschen, (I: ja) die auf dem Arbeitsmarkt anders nicht unterzubringen waren, aber genau die zu identifizieren, da ham wir vorher noch mal probiert im Laufe des Jahres 2008 zu gucken, geht es wirklich nicht anders, mit anderen Dingen, und erst als wir da in den Fällen eine gewisse Sicherheit hatten sind# äh haben wir die in den B E Z reingegeben.

Braun und Heidenreich haben sich schwer damit getan, die von ihnen geteilte Problem-diagnose, dass es Langzeitarbeitslose ohne Vermittlungschancen gibt, in verbindliche Auswahlentscheidungen zu übersetzen, weil sie sich angesichts des hohen Mitteleinsatzes bei der Fallauswahl und der jeweils erforderlichen Fallprognose sicher sein wollten. Sie haben Zeit benötigt, um sich ihrer Fälle zu vergewissern. Wie sie etwas später im Interview sagen, spielte dabei die Sorge eine Rolle, eine Instanz wie der Bundesrechnungshof könnte bei Prüfungen monieren, es würden Steuergelder verschwendet, und Braun charakterisiert vor diesem Hintergrund noch einmal seine Haltung am Beginn der Implementation mit der Formel „zurückhalten um ja keinen Fehler zu machen“.

Grundlegend verändert haben die Situation dann aber die von der Politik und den übergeordneten Verwaltungsinstanzen kommunizierten Fallzahlenerwartungen. Diesbezüglich äußert Braun: „Es hat uns so ein bisschen auch mehr Mut gemacht, weil ich hab ja anschließ# eingangs gesagt wir waren ja auch ein bisschen feige wegen der wegen der Kosten und zurück zurückhaltend aber diese Erwartungshaltung die hat uns doch bisschen mutiger werden lassen“. Angesichts der erheblichen Fallzahlendynamik, die faktisch in Gang kam, ist das eine Untertreibung, und Heidenreich drückt die Zäsur sehr viel zutreffender aus: „Als die Fallzahlen formuliert worden sind, sind wir dann ganz offensiv in die Werbung auch für dieses Instrument gegangen. Vorher haben wir uns sehr zurückgehalten“.

Fazit

§ 16e SGB II ist als Reaktion auf eine Manifestation der Krise der Arbeitsgesellschaft zu verstehen: Die Arbeitskraft eines substantiellen Teils der erwerbsfähigen und erwerbsorientierten Bevölkerung wird nicht mehr nachgefragt, für diese in ihrer Produktivität eingeschränkten Arbeitslosen besteht unabhängig von konjunkturellen Entwicklungen mittel- und langfristig keine Chance auf Integration in den Ersten Arbeitsmarkt. Auch wenn bei ihnen die Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik ins Leere laufen, können sie dem Aktivierungsparadigma gemäß nicht einfach abgeschrieben und sich selbst überlassen werden. § 16e SGB II versucht daher, potentiell delegitimierenden Entwicklungen für das SGB II entgegenzuwirken, indem für diese besondere Problemgruppe des Arbeitsmarkts erwerbsfürsorglich Arbeitsplätze bereitgestellt bzw. mobilisiert werden. Die Aufnahme des Paragraphen in das Gesetzbuch ist damit auch die „amtliche Bestätigung“ eines sachlichen Problems des Arbeitsmarkts und zugleich Ausdruck eines theoretisch-programmatischen Konflikts in der Grauzone zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im „aktivierenden Sozialstaat“. Im Rahmen der lokalen Praxis der Umsetzung des Gesetzes und dessen Integration in die jeweilige regionale Arbeitsmarkt- und Sozialverwaltung der SGB-II-Träger reproduziert sich dieser Konflikt auf eine Weise, die erhebliche Disparitäten der Umsetzungspraxis und damit auch in den Lebensbedingungen der Geförderten in den verschiedenen Regionen nach sich zieht.

Bei allen Differenzen wird von niemandem die problematische Ausgangssituation, auf die das Gesetz reagiert, bestritten. Die Verfestigung von Arbeitslosigkeit gerade unter den Beziehern von Arbeitslosengeld II – und hier vor allem bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit multiplen „Vermittlungshemmnissen“ – ist tatsächlich ein zentrales arbeitsmarktpolitisches Problem in Deutschland. Das wird auch nicht von der überraschend guten Entwicklung der Arbeitslosigkeit insgesamt, die nicht unerheblich von der demographischen Entwicklung gestützt wird, relativiert. Einigkeit bei der Lösung des Problems besteht freilich nicht. Bereits die vier kontrastierenden Aneignungsformen, die oben dargestellt wurden, unterscheiden sich grundlegend und akzentuieren verschiedene Momente der konzeptionell, politisch, aber auch verwaltungstechnisch im Gesetz und seiner Einbettung in das SGB II angelegten Spannungen und Widersprüche. Dass Programme, die nur per Zweckprogrammierung realisiert werden können, Umsetzungsdifferenzen wahrscheinlich machen, liegt auf der Hand, dass aber die Aneignungsformen so gegensätzlich ausfallen, war zunächst nicht zu erwarten und kann nur durch das Zusammenspiel von Handlungsspielräumen und strukturellen Widersprüchen erklärt werden, mit denen zugleich ein zeitdiagnostisches Potential im Hinblick auf den allgemeinen Gang der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland verbunden ist. Dies gilt umso mehr, als wir hoffen gezeigt zu haben, dass die Umsetzungsunterschiede nicht etwa subjektiven Idiosynkrasien von „Personen im Amt“ geschuldet sind, sondern auf mit den jeweiligen Amts- und Aufgabenverständnissen eng verbundenen Werthaltungen und Interessen beruhen.

Nur einer der rekonstruierten Praktiken gelingt es, die immanente Spannung „auszuhalten“, eine zielgruppenspezifische Ausnahme vom Aktivierungsparadigma zuzulassen und, die Bedarfsorientierung gegenüber den Haushaltsrisiken in den Vordergrund stellend, bruchlos von der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zu einer erwerbsfür-

sorglichen Sozialpolitik überzugehen. Hier werden die von den zentralen Steuerungsinstanzen als Orientierungswerte vorgegebenen Fallzahlen erreicht. Man könnte von einem Umsetzungserfolg im „Geiste des Gesetzes“ sprechen, wenn das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nicht die Zuteilungspraxis der Haushaltsmittel so geändert hätte, dass diejenigen Umsetzungsträger, welche die geforderten Fallzahlen erreicht haben, jetzt de facto entscheiden müssen, ob sie Haushaltsmittel für die Dauerförderung nach § 16e SGB II oder für die Instrumente verausgaben wollen, die auf Integration in den Ersten Arbeitsmarkt zielen. Das strukturell angelegte Haushaltsrisiko ist eingetreten, die Ungewissheit über die Refinanzierung der gebundenen Mittel für die Finanzierung des §16e SGB II ist beendet: Ein Großteil dieser Mittel steht nicht zur Verfügung. Die an der Authentizität des politischen Willens zur Lösung des Problems zweifelnde, risikoavers-skeptische Handlungsorientierung, welche den sozialpolitischen Bedarf angesichts der als skandalös wahrgenommenen Finanzierungsproblematik ausblendet, hat Recht behalten, denn es ist eingetreten, was befürchtet wurde. Mit der Änderung der Mittelzuteilung hat die Finanzierung des §16e SGB II die Änderung der Zusammensetzung der regierenden Parteien nicht überstanden, auch wenn das Gesetz selbst nach wie vor in Kraft ist. Eine Ironie dieser Entwicklung ist, dass ausgerechnet die loyal-zupackende Haltung wie im Fall von Braun, der geradezu als „Idealfall“ eines dem New Public Management entsprechenden neuen Beamtentyps erscheint, besonders hart von dieser Änderung getroffen, ja durch sie rückblickend regelrecht bestraft wird.²² Darüber hinaus ist arbeitsmarktpolitisch auch eine Leerstelle entstanden: die Problematik der nicht vermittelbaren, aber erwerbsfähigen Langzeitarbeitslosen, deren weitere Aktivierung zynisch wäre, harrt der Bearbeitung.

Keine der vier Interpretations- und Aneignungsformen des Gesetzes hat zu einer Praxis geführt, die das Problem, dessen Lösung das Gesetz beabsichtigt, nachhaltig löst. Entweder weil dies von den verantwortlichen Geschäftsführern als im Rahmen des SGB II nicht möglich oder gewünscht beurteilt wurde, oder weil haushaltstechnische und haushaltspolitische Gründe dies verhindert haben. Diskutiert man dennoch die Lösungsmöglichkeiten für die von allen Befragten als drängendes Problem begriffene verfestigte Hilfebedürftigkeit von Erwerbsfähigen mit mehreren Vermittlungshemmnissen, wird eine alternative Lösungsmöglichkeit darin gesehen, „passive Leistungen zu aktivieren“, also die Beschäftigungsförderung mit den eingesparten Kosten für die Grundsicherung zu verrechnen und so das Problem, dass diese als „teurer“ als die transitorischen Maßnahmen erscheint, zu beseitigen. Damit würde eine „Grundversorgung mit Beschäftigung“ erreicht, die dem Gedanken „Arbeit anstatt Arbeitslosigkeit finanzieren“ entspricht. Andere Diskussionen sehen einen Grund für das Problem der verfestigten Arbeitslosigkeit der Zielgruppe in der in Deutschland besonders inklusiven Definition von Erwerbsfähigkeit. In praktisch allen westlichen Ländern ist das anders (Konle-Seidl/Eichhorst 2008: 15f., siehe auch Erlinghagen/Zink 2008). Der Lösungsansatz wäre hier also, die betreffenden Personen in die Erwerbsunfähigkeit „auszusortieren“, was allerdings nur eine kosmetische Korrektur wäre, denn sie wären nach wie vor hilfebedürftig, würden aber nicht mehr aktiviert. Diese Lösung widerspräche auch

²² Der Fall zeigt, dass eine politische Steuerung des Verwaltungshandelns, die verstärkt auf Zweckprogrammierung setzt und den Beamten Handlungsspielräume einräumt, in besonderem Maße auf eine Vertrauenskultur angewiesen ist.

der Programmatik des aktivierenden Sozialstaats, für den Erwerbsteilhabe und eigenständige Existenzsicherung durch abhängige Erwerbsarbeit gleichbedeutend sind mit sozialer Teilhabe und menschenwürdigem Leben. Dieser operiert mit einem stark aufgeladenen Arbeitsbegriff, der die Beweislast dafür zu tragen hat, dass Erwerbsarbeit soziale Teilhabe und ein menschenwürdiges Leben verbürgt. Dieser Arbeitsbegriff ist im SGB II allerdings eigentümlich entkernt, da er von Fragen der materialen Bewährung bzw. der Sinnhaftigkeit geleisteter Arbeit abstrahiert und die formale Seite derjenigen partikularen Arbeitsorganisation in den Vordergrund rückt, die das Industriezeitalter kennzeichnet: „Erwerbsarbeit“, bei der durch Verkauf der Arbeitskraft ein Einkommen zum Lebensunterhalt erwirtschaftet wird. Innerhalb dieser Perspektive kommt daher auch ein unbedingtes gesellschaftliches Grundeinkommen als Lösung nicht in Frage. Alle Interviewten sind sich darin einig, dass das Problem nur mit abhängiger Erwerbsarbeit und geförderter Integration in den Arbeitsmarkt gelöst werden kann. Eine gesellschaftliche Sphäre jenseits des Arbeitsmarkts, die Anerkennung, Bewährung und „Teilhabe“ ermöglichen würde, taucht in keinem der geführten Interviews auf. Die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Diskussion ist von einem stark reduzierten Arbeitsbegriff geprägt, der letztlich zu Beschäftigung und Einkommensquelle zusammenschnürt und dennoch als die ausgezeichnete Sphäre für individuelle Bewährung, soziale Anerkennung und eigenständige Lebensführung gilt. Das Problem der Chancenlosigkeit vieler Langzeitarbeitsloser mit multiplen Vermittlungshemmnissen und daher eingeschränkter Produktivität bleibt ungelöst.

Literatur

- Bauer, F.; Franzmann, M.; Fuchs, P.; Jung, M. (2011): Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen I. Aneignungsweisen und Umsetzungsformen der „JobPerspektive“. IAB-Regional, Nürnberg
- Bauer, F.; Franzmann, M.; Fuchs, P.; Jung, M. (i. Vorb.): Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen II. Erfahrungen von Geförderten (in Vorbereitung)
- Brandner, K. (2007): Rede vor dem Deutschen Bundestag, In: Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht 109. Sitzung 6. Juli 2007, 11272–11274
- Brandner, K. (2008): „Man muss nur mal nachdenken“. Interview, in: Sozialpolitische Informationen 4, November 2008, 3
- Brandner, K.; Laumann K.-J. (2007): Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bericht der „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“, Berlin, 18–22
- Erlinghagen, M.; Zink, L. (2008): Arbeitslos oder erwerbsunfähig? Unterschiedliche Formen der Nicht-Erwerbstätigkeit in Europa und den USA, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 60, 579–608
- Hahn, H. P. (2005): Materielle Kultur. Eine Einführung, Berlin
- Koch, S.; Kupka, P. (2007): Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Expertise, Berlin
- Konle-Seidl, Regina; Eichhorst, Werner (2008): Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgrenzung. Deutschland im internationalen Vergleich. WISO Diskurs. Bonn
- Lindenberg, S. (1991): Die Methode der abnehmenden Abstraktion: Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt. In: Esser, H.; Troitzsch, K. G. (ed.), Modellierung sozialer Prozesse. Bonn, S. 29–78
- Luhmann, N. (2000): Organisation und Entscheidung, Opladen/Wiesbaden
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: dies. (eds.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt am Main/New York, 39–71
- Oevermann, U. (1981): Fallrekonstruktionen und Strukturgeneralisierung als Beitrag der objektiven Hermeneutik zur soziologisch-strukturtheoretischen Analyse. Unveröff. Manuskript <http://publikationen.ub.uni-frankfurt.de/volltexte/2005/537/>

- Riester, W. (2002): „Von der Behörde zum modernen Dienstleistungsunternehmen“, in: Bundesarbeitsblatt 5, 5–10
- Rüb, F.; Werner, D. (2008): „Den Arbeitsmarkt“ gibt es nicht. Arbeitsmarktregionen des SGB II im Vergleich, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 28/2, 93–108.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen
- Weise, F.-J.; Alt, H.; Becker, R. (2009): Gut gerüstet – Fundamente und Perspektiven einer modernen Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg