

Unbefristet öffentlich geförderte Beschäftigung: Ein Novum in der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

Zwischenergebnisse aus einer Implementationsanalyse zu § 16e SGB II

Frank Bauer, Manuel Franzmann,
Philipp Fuchs und Matthias Jung¹

Zusammenfassung

Der § 16e SGB II, mittels dessen ein Lohnkostenzuschuss von 50–75% für die Einstellung besonders schwer vermittelbarer Langzeitarbeitloser potentiell unbefristet bezahlt werden kann, stellt ein Novum in der deutschen Arbeitsmarktpolitik dar. Im Rahmen dieses Aufsatzes wird zunächst das zugrundeliegende Gesetz im Kontext des Aktivierungsdiskurses näher beleuchtet, um in der Folge ein analytisches Schema für den Implementationsprozess bei den hierfür zuständigen Trägern der Grundsicherung zu entwickeln. Eine Typologie von grundsätzlichen Umsetzungsstrategien anhand der zuvor gewonnenen Analytik steht im Mittelpunkt des empirischen Teils und verdeutlicht den Stellenwert der Interpretation auf der Leitungsebene der jeweiligen Grundsicherungsstellen für den gesamten regionalen Implementationsprozess.

Abstract: Open Ended, State-subsidized Employment: A Novelty in the Sphere of Activating Labour Market Politics – First Results from an Implementation Study of § 16e SGB II

The introduction of section 16e in the Social Security Code II, or Sozialgesetzbuch II (SGB II), represents a novelty in German labour market politics: it enables an open-ended wage subsidy of 50 to 75 per cent of wage costs to be paid for the employment of long-term unemployed persons with particularly poor labour-market prospects. This article examines the underlying law in the light of the activation discourse in order to develop an analytical framework for understanding its implementation by regional employment agencies. The core element of the empirical analysis consists of a typology of fundamentally varying implementation strategies that are mainly due to different interpretations at the executive level of the regional employment agencies.

1. Einleitung

Am 01. 10. 2007 ist § 16e SGB II in Kraft getreten. Dieses Gesetz bildet die Grundlage für eine unbefristete öffentliche Beschäftigungsförderung, die ein Novum in der bundesrepublikanischen Arbeitsmarktpolitik² darstellt. Förderfähig sind erwachsene Langzeitarbeitslose, die neben der Langzeitarbeitslosigkeit zwei weitere Vermittlungshemmnisse wie etwa Krankheit oder Qualifikationsmängel aufweisen und voraussichtlich in den nächsten 24 Monaten keine Aussicht auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt haben. Unterstützt werden soll diese Zielgruppe durch einen Zuschuss an potentielle Arbeitgeber, der 50% oder 75% der Lohnkosten beträgt und zunächst für 24 Monate gezahlt wird. Danach soll dieser Beschäftigungszuschuss unbefristet gewährt werden, wenn der Geförderte nach wie vor keine Aussicht auf Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt hat. Seit dem 01. 04. 2008 ist es für eine Förderung unerheblich, ob der Arbeitgeber öffentlich oder privat, profitorientiert oder nicht ist und ob es sich bei dem Arbeitsplatz um einen zusätzlich geschaffenen oder einen regulären handelt. Umsetzungsträger für § 16e SGB II sind ARGE n und Optionskommunen, also die für Arbeitsvermittlung und Grundsicherung von erwerbsfähigen

Hilfebedürftigen zuständigen Behörden der öffentlichen Arbeits- und Sozialverwaltung.

Der vorliegende Beitrag präsentiert erste Ergebnisse einer Implementationsstudie zum § 16e SGB II. Von der Implementation eines Programms kann nur dann sinnvoll gesprochen werden, wenn dem Programm eine politische Zielsetzung zugrunde liegt und ein an ihrer intentionalen Verwirklichung orientiertes Handeln identifizierbar ist (Mayntz 1980a: 4 f.). Es ist daher notwendig, die politische Zielsetzung des umzusetzenden Programms zu rekonstruieren. Deshalb wird in einem ersten Schritt der gesetzliche Kontext des § 16e, also das SGB II, vergegenwärtigt. Dann wird diskutiert, ob § 16e als eine strukturelle Verschärfung zentraler Elemente des SGB II oder als Korrektur derselben zu verstehen ist; hierbei werden auch Quellen herangezogen, die der Phase der policy formation (Mayntz 1980b: 239) zuzuordnen sind. In einem nächsten Schritt wird der Gesetzestext des § 16e analysiert, um kategorial präzise darlegen zu können, welche systematischen Umsetzungsschwierigkeiten zu erwarten sind. Der zweite Abschnitt des Texts bezieht sich direkt auf das Umsetzungs Handeln von Entscheidungsträgern in den ARGE n und Optionskommunen. Nach kurzen Begriffsklärungen werden vier Dimensionen, in denen das Umsetzungs Handeln systematisch variiert, dargestellt und anhand kontrastiver Fallbeispiele illustriert.

2. Zum gesetzlichen Rahmen des § 16e

Die juristische Grundlage des § 16e ist eingefasst in das Anfang 2005 in Kraft getretene SGB II, das zugleich erster Artikel und Kernbestandteil des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ ist. Formal handelt es sich hierbei um ein Artikelgesetz, mittels dessen eine neue Rechtsgrundlage geschaffen wird bzw. bestehende Gesetze durch eine Mehrzahl von Artikeln verändert werden, sodass bereits auf formaler Ebene eine substantielle Veränderung des bis dahin geltenden Rechts markiert wird. In Anlehnung an die Unterscheidung von F.-X. Kaufmann könnte man das SGB II insgesamt als Sozialpolitik erster Ordnung bezeichnen, da es, verbunden mit einem weitreichenden Fokus und einem erheblichen institutionellen Umbau, auf soziale Problemlagen und deren normativ legitimierte, gezielte Beeinflussung ausgerichtet ist (Kaufmann 2009: 144 f.). In diesem Rahmen stellt die Verabschiedung des § 16e hingegen ein Beispiel für Sozialpolitik zweiter Ordnung dar, die auf eine Beeinflussung des bestehenden Interventionsapparates abzielt (ebd.).

Das SGB II setzt bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit hauptsächlich auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts an, ohne die Nachfrageseite als Randbedingung für die Vermittelbarkeit zu thematisieren. Die Definition der Erwerbsfähigkeit (§ 8 SGB II) ist dabei besonders inklusiv (Konle-Seidl/Eichhorst 2008: 15 f.). Ziel der Gesetzgebung ist die Integration möglichst aller Erwerbsfähigen in Arbeit oder zumindest die Reduzierung des individuellen Leistungsbezugs, also die Universalisierung der Erwerbsbeteiligung und die Reduktion von Zonen gesellschaftlich legitimer Nicht-Arbeit (Dingeldey 2007: 192). Demnach hat weder der Übergang in ein Normalarbeitsverhältnis noch die Berücksichtigung individueller Neigungen und Präferenzen Vorrang im Vermittlungsprozess. Zugleich wird der Bezug von Leistungen an die Erbringung von Gegenleistungen gekoppelt, die in einer Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II) festgeschrieben werden. Diese Konditionalisierung des Leistungsbezugs sieht bei mangelnder Vermittelbarkeit des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen dessen verpflichtende Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit vor, womit Workfare-Elemente Eingang ins SGB II erhalten. Es findet sich in dem betreffenden Paragraphen keine Regelung für den Fall, dass sich nach der

¹ Wir danken unserem Kollegen Peter Kupka vom IAB herzlich für die wertvollen kritischen Hinweise, die zur Überarbeitung einer früheren Version dieses Aufsatzes geführt haben sowie den Gutachtern des Sozialen Fortschritts.

Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit die Chancen auf eine Vermittlung nicht verbessert haben. Ende 2007 war es weitgehend Konsens, dass trotz der zurückgegangenen Sockelarbeitslosigkeit die SGB-II-Arbeitslosen nicht im gleichen Maß wie die SGB-III-Arbeitslosen vom Aufschwung am Arbeitsmarkt profitierten (Bach et al. 2009: 7). Diese Problemdiagnose begründete den arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf.

3. Verschärfung der Aktivierungslogik oder Korrektur?

Für die Umsetzung von § 16e SGB II ist von großer Bedeutung, wie sich dieser Paragraph in das Gesetzbuch einfügt – die Umsetzungsträger wurden ja durch die Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt überhaupt erst konstituiert und haben die Aufgabe, alle Bestimmungen des Gesetzbuchs umzusetzen. Wie groß der Bruch mit der Aktivierungslogik des SGB II durch § 16e ist, soll hier kurz herausgearbeitet werden. Der Koalitionsvereinbarung folgend, hatten SPD und CDU eine „Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt“ beim BMAS gegründet³, die auch das Problem der schlechten Vermittlungschancen vieler Langzeitarbeitsloser angehen sollte. Ende März 2007 haben sich SPD und Union in dieser Arbeitsgruppe auf ein gemeinsames Konzept verständigt, welches von den Unterhändlern der Parteien, dem arbeits- und sozialpolitischen Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Klaus Brandner, MdB, und dem Arbeitsminister aus Nordrhein-Westfalen, Karl-Josef Laumann (CDU), ausgearbeitet worden ist. Das „Laumann-Brandner-Papier“ enthält die Darstellung dieses gemeinsamen Konzepts und ist damit ein herausragendes Protokoll des policy-formation-Prozesses, der der policy implementation vorausgeht (vgl. Mayntz 1980a).

Die Unterhändler – beide langjährige IG-Metaller – gehen in deutlicher Abgrenzung von den Aktivierungstendenzen des SGB II für die Zielgruppe nicht von der Erwerbsunwilligkeit der Langzeitarbeitslosen aus, sie unterstellen ihnen im Gegenteil eine persistente und intrinsische Erwerbsarbeitsorientierung als Regelfall. Die Vermittlungsschwierigkeiten der Zielgruppe des § 16e SGB II resultieren weder aus einem Verhalten, das durch Sanktionsandrohung, noch aus Einschränkungen, die durch qualifizierende oder andere fördernde Maßnahmen geändert werden könnten, sondern aus einer Einschränkung ihrer Leistungsfähigkeit, die sie für potentielle Arbeitgeber unattraktiv macht. Diese Ausgangssituation macht eine Aktivierung, die auf die Erweiterung von Suchaktivitäten zielt, unsinnig⁴ (BMAS 2007: 19).

Für diese Langzeitarbeitslosen wird die Schaffung von „Beschäftigungsmöglichkeiten“ gefordert. Dabei orientiert sich das Laumann-Brandner-Papier weder an der Idee des „work for benefit“ noch an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, sondern am Kombilohnkonzept. Die öffentliche Förderung soll als Mittel dienen, um den Einsatz von Arbeitssuchenden, die in ihrer Leistungsfähigkeit eingeschränkt sind, für Betriebe rentabel zu machen. Die Verfasser insistieren, dass eine Minderung der Leistungsfähigkeit nicht mit Leistungsunfähigkeit gleichzusetzen ist (BT-Drucksache 2007: 11278).

Diese besondere Würdigung der Arbeit von leistungsgeminderten Personen liegt auf der Linie des Sozialkatholizismus – Laumann steht dem in der katholischen Soziallehre verwurzelten Arbeitnehmerflügel der Union (CDA) vor. Es besteht hier Übereinstimmung mit der Enzyklika „Laborem Exercens“ von Papst Johannes Paul II, die der Arbeit Vorrang vor dem Kapital einräumt: Wert und Würde der Arbeit bestimmen sich demnach nicht „so sehr nach der Art dessen, was geleistet wird, als danach, dass der, der sie verrichtet, Person ist. Die Würde der Arbeit wurzelt zutiefst nicht in ihrer objektiven, sondern in ihrer subjektiven Dimension“ (Ludwig 2000: 241). Indem jemand das Seinige tut und so zur Wohlfahrt aller beiträgt, ist er vollgültig anzuerkennen, auch wenn in Begriffen einer positivistischen Betriebswirtschaftslehre der messbare Wert der Tätigkeit unzureichend erscheinen mag. Dass diese Position an die Haltung der Gewerkschaften gegenüber weniger leistungsfähigen Arbeitnehmern anschlussfähig ist, liegt auf der Hand. In diesem Konsens

liegt auch die systematische Begründung der Autoren des Arbeitspapiers für die Orientierung am Normalarbeitsverhältnis mit Merkmalen wie Tariflöhnen und Vollzeitigkeit, in denen sich für sie die Anerkennung der Würde der Arbeit und der arbeitenden Person ausdrückt⁵.

Wenn man in diesem Zusammenhang überhaupt von „Aktivierung“ sprechen möchte, müsste man sagen, das hinter dem § 16e stehende Konzept setzt auf die Aktivierung der Nachfrageseite⁶, wenn es explizit davon spricht, „Beschäftigungsmöglichkeiten zu mobilisieren oder zu erschließen“ (BMAS 2007: 19). Für die im Arbeitspapier umrissene Zielgruppe sollen durch Subventionierung Arbeitsgelegenheiten erschlossen werden, die auf der phänomenologischen Ebene alle Merkmale des Normalarbeitsverhältnisses tragen (ebd.: 20), also dem industriellen Zeitarrangement, wie es sich in der Nachkriegszeit herausgebildet hat, entsprechen (Deutschmann 1987; Mückenberger 1985). Das Leitbild des § 16e ist eine Art „simulierte Normalität“.

Diese starke Normalitätsorientierung artikuliert sich in der Bundestagsdebatte zum § 16e in aller Deutlichkeit. Minister Laumann hebt in seiner Begründung des Gesetzesentwurfes auf die (Wieder-)Herstellung von Normalität ab: Den Geförderten soll mit dem Beschäftigungszuschuss die Normalität ermöglicht werden, welche eine Beschäftigung in einem „ganz normalen Arbeitsverhältnis“ gewährleiste (BT-Drucksache 2007: 11278).

Auf diese Weise distanziert der § 16e Workfare-Elemente des SGB II und gerät damit in Widerspruch zu einer Praxis des SGB II, deren arbeitsmarktpolitisches Verdienst darin gesehen wird, die Konzessionsbereitschaft der Arbeitssuchenden mit Sanktionsandrohungen so erhöht zu haben, dass zahlreiche neue Beschäftigungsverhältnisse entstehen konnten. Der Preis dieser aktivierenden Arbeitsmarktpolitik besteht darin, dass viele der neuen Beschäftigungsverhältnisse nicht dem Normalarbeitsverhältnis entsprechen: Mit ihr geht eine auffällige Zunahme an befristeten Arbeitsverhältnissen einher (Seifert 2006 oder auch Keller/Seifert 2009), es entsteht die mittlerweile 1,3 Mio. Personen umfassende Kategorie der sogenannten Aufstocker, die zum Lohn der abhängigen Beschäftigung zusätzlich noch Mittel der Grundsicherung erhalten, weil der Lohn unter dem Niveau der Grundsicherung liegt (Dietz et al. 2009: 1), und es gibt einen Boom der Zeit- und Leiharbeit.

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

Im Gesetzestext ist zunächst die Annahme der „zu erwartenden Minderleistung“ der Geförderten bemerkenswert, was die Arbeit des Geförderten als ökonomisch nicht hinreichend wertschöpfend kennzeichnet. Bedingungen für die Förderung sind einerseits nähere Bestimmungen bezüglich der Vermittelbarkeit

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

³ Mitglieder dieser Arbeitsgruppe waren neben Karl-Josef Laumann und Klaus Brandner auch Franz Müntefering, Andrea Nahles, Thomas de Maizière, Kajo Wasserhövel und Gerd Andres.

⁴ Koch et al. (2009) formulieren diese Ausgangssituation in Termini der Suchtheorie hypothetisch: Nur dann, wenn die Eigeninitiative die „Wahrscheinlichkeit eines Jobangebots nicht erhöhte, liefe Aktivierung ins Leere und wäre völlig nutzlos und nur Schikane“ (ebd.: 242). Für die Zielgruppe des § 16e SGB II wird im Laumann-Brandner-Papier genau die oben hypothetisch formulierte Ausgangsbedingung angenommen.

⁵ Zu diesem Thema vgl. die Ausführungen von Karl-Josef Laumann und Friedhelm Hengsbach anlässlich einer Tagung zum Thema § 16e, die unter folgender Adresse dokumentiert sind: http://www.arbeit.nrw.de/arbeit/wege_in_arbeit_finden/jobperspektive/index.php.

⁶ Auf die einfache, aber häufig übersehene Tatsache, dass Aktivierung nur erfolgreich sein kann, wenn auf der Arbeitsnachfrageseite auch genügend adäquate Jobs für erwerbsfähige Hilfebedürftige verfügbar sind, haben kürzlich noch einmal Möller et al. (2009: 4 f.) aufmerksam gemacht.

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

5. Zur Implementation des § 16e

5.1 Analytische Dimensionen des Umsetzungsprozesses

Analytisch betrachtet handelt es sich bei § 16e SGB II um ein ökonomisches Anreizprogramm. Der Anreiz besteht in der Zahlung des Beschäftigungszuschusses, das gewünschte Verhalten darin, dass Arbeitgeber Personen einstellen, die sie ohne Zuschuss nicht einstellen würden. Dies verdeutlicht, dass der § 16e bei seiner Umsetzung die eigentliche Zielgruppe – Langzeitarbeitslose ohne reelle Vermittlungschance – nur indirekt erreichen kann. Das Programm bezuschusst Adressaten, damit diese ihr Verhalten zugunsten einer Zielgruppe verändern (Scharpf 1982: 102). Trotz der großzügigen Bezuschussung kam die Umsetzung nur langsam in Gang – die Tagespresse titelte bereits „Jobprogramme der Bundesregierung versagen“ (z. B. Süddeutsche Zeitung vom 12. 1. 2009) –, und die Implementationsträger berichteten einstimmig von einer geringen Mitwirkungsbereitschaft der Adressaten. Zur Umsetzung des Programms muss daher auch die Mobilisierung der Mitwirkungsbereitschaft der Adressaten durch die Umsetzungsträger hinzutreten. Dies bezeichnen wir mit dem Begriff der „aktiven Implementation“, den wir in Anlehnung an Scharpf (1982: 110 f.) verwenden: „Bei neuartigen [...] Anreizprogrammen erscheint eine aktive, auf Information, Beratung und Motivation der potentiellen Adressaten gerichtete Implementation als wesentliche Voraussetzung des Programmerfolgs“.

Vollzogen wird die Umsetzung von Behörden der öffentlichen Verwaltung, die dem Gesetzgeber rechenschaftspflichtig sind –

Bezugspunkt des Handelns der öffentlichen Verwaltung ist folglich die Regelbindung. Diese soll bewirken, dass alle hoheitlichen Akte als Vollzug derselben Regeln unabhängig von lokalen und personalen Besonderheiten eine identische Rechtswirklichkeit schaffen. Es ist ein besonderes Charakteristikum der bürokratischen Regelbindung, eine strikt regelrationale Richtigkeitskontrolle zuzulassen. Eine Entscheidung ist nicht zu monieren, wenn sie regelkonform exekutiert wurde, wobei das Handlungsergebnis irrelevant ist. Eine strikte Regelerorientierung entlastet also von der Orientierung an den Entscheidungsfolgen (Mayntz 1978: 115 f.).

Strikte Regelbindung und Richtigkeitskontrolle lassen sich nur im Grenzfall der Ordnungsverwaltung anwenden, wo Konditionalprogrammierung dominiert. In der Dienstleistungsverwaltung dagegen müssen Zweckprogramme angewendet werden, die ja gerade von der Detailsteuerung des Handelns durch Konditionalprogrammierung, der Festlegung von Arbeitsschritten und Handlungsanweisungen absehen (Luhmann 1971: 70 f.). Sobald aber Zweckprogrammierung angewendet wird, kann nur noch die effiziente Erreichung von Zielen Orientierungspunkt sein, nicht mehr die formale, von den Entscheidungsfolgen absehende Richtigkeitskontrolle.

Nimmt man die Intentionen des Dritten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt als Referenz und den Slogan „Von der Behörde zum modernen Dienstleister“ ernst, stellt man die Umstellung auf ein „management by objectives“ sowie die Erhöhung der regionalen Handlungsspielräume in Rechnung und fügt schließlich noch hinzu, dass die Governancestrukturen im Rechtskreis des SGB II einen noch höheren Grad an Dezentralität ermöglichen, dann erscheint es auf einer abstrakten Ebene sinnvoll, als grundsätzliche Handlungsstruktur der Implementationsträger des § 16e SGB II ein bürokratisches Handeln zu bestimmen, das jeweils eine Balance zwischen Regelbindung einerseits und Entscheidungsfolgenorientierung andererseits finden muss. Als Ziel ist für jeden Umsetzungsträger eine bestimmte Anzahl von zu erreichenden Förderfällen formuliert, bei denen die Überprüfung der Förderfähigkeit gewährleistet sein muss. Da die vorgegebenen Fallzahlen relativ hoch und zugleich die Mitwirkungsbereitschaft der Arbeitgeber am Programm gering ist, kann dieses nicht im Zuge mechanistischer Vollzugsverwaltung, sondern nur durch engagierte und aktive Implementation erfolgreich⁷ umgesetzt werden.

Der zweite Komplex, der das strukturelle Handlungsproblem konstituiert, besteht darin, dass eine politische Steuerung behördlichen Handelns über Zweckprogramme einen Minimalkonsens zwischen Gesetzgeber und Implementationsträger voraussetzt, ohne den die für die Erfüllung von Zweckprogrammen nötigen Handlungsspielräume wahrscheinlich nicht für die engagierte Zielerreichung, sondern für Verweigerungspraktiken („Dienst nach Vorschrift“) genutzt werden dürften. Engagement für die Zielerreichung bedarf einer Motivation, die über das Bündel an Verpflichtungen hinausgeht, welche die Mitgliedschaftsrolle impliziert (Luhmann 1964: 39 ff.; Berger 1999: 68 ff.). Utilitaristische Anreize können in öffentlichen Verwaltungen kaum geboten werden, deshalb ist die Identifikation mit den politisch vorgegebenen Zielen der Organisation entscheidend. Das impliziert eine Auseinandersetzung der Umsetzer mit der Bedeutung des Gesetzes für ihre alltägliche Praxis und eine Entscheidung darüber, wie es zu integrieren ist.

Diese kurze analytische Skizze enthält bereits die zentralen Dimensionen, an denen die empirische Rekonstruktion von Umsetzungsdifferenzen bei einzelnen Trägern ansetzt. Wenn die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit in Form einer Budgetsteuerung und durch Handlungsempfehlungen vorgegebenen Ziele erreicht werden sollen, muss das Umsetzungs Handeln als aktive Implementation

⁷ „Erfolgreich“ meint hier „die politisch vorgegebenen Fallzahlen erreichend“. Zur grundlegenden Problematik des normativen Zirkelschlusses in der Implementationforschung vgl. wiederum Mayntz 1980a.

praktiziert werden. Dies lässt sich aber nur in Form einer Zweckprogrammierung steuern und eröffnet daher den Umsetzungsträgern große Handlungsspielräume. Entscheidend ist, wie die Umsetzungsträger sich den Willen des Gesetzgebers aneignen, daher muss die erste Dimension einer Rekonstruktion der Umsetzung die Frage nach der spezifischen Aneignung sein. Hier gilt es, systematische Differenzen kontrastiv herauszuarbeiten. Die zweite Dimension besteht in der Selektion der förderfähigen Langzeitarbeitslosen. Diese ist zwar in den Förderkriterien im Gesetzestext vorgegeben, beinhaltet aber auch eine Prognose über die mittelfristige Vermittelbarkeit, die nicht in Form bürokratischer Richtigkeitskontrolle zu leisten ist, sondern Urteilskraft erfordert. Die aktive Implementation als „sekundäres Persuasivprogramm“ macht die dritte Dimension aus – sollen die angestrebten Fallzahlen erreicht werden, müssen die Akteure aus der öffentlichen Arbeits- und Sozialverwaltung Akquise betreiben. Schließlich ist zu untersuchen, wie die Implementationsträger mit der Sollvorschrift der Entfristung der öffentlichen Beschäftigungsförderung umgehen. Hier wird ein Kern des gesamten Gesetzes berührt, denn dessen Novum besteht in der unbefristeten öffentlichen Beschäftigungsförderung.

5.2 Methode und Fallauswahl

Im Folgenden soll eine Typologie verschiedener Umsetzungsstrategien von Grundsicherungsträgern entlang der zuvor skizzierten Dimensionen vorgestellt werden. Grundlage hierfür ist eine Auswahl von ARGEn und Optionskommunen in NRW, die zugleich das Sample der Implementationsstudie bilden. In die Auswahl der einzelnen Untersuchungseinheiten sind zum einen die Unterscheidung zwischen ARGEn und Optionskommunen, die Berücksichtigung wichtiger Regionen des Bundeslandes sowie regionale Indikatoren wie Siedlungsstruktur, SGB-II-Typisierung (Rüb/Werner 2008), Arbeitslosen- und SGB-II-Quote eingegangen, zum anderen Indikatoren zur Umsetzung des § 16e SGB II (auch Beschäftigungszuschuss oder BEZ) wie quantitative Fallzahlentwicklung und Relation zwischen gewerblichen und öffentlichen Arbeitsplätzen. Insgesamt wurden bei allen ausgewählten⁸ Grundsicherungsträgern Gespräche mit der Geschäftsführung, den zuständigen Bereichsleitern, dem Arbeitgeberservice (so vorhanden) und dem Fallmanagement geführt, darüber hinaus wurden in allen Regionen Geförderte und Arbeitgeber sowie ausgewählte weitere Arbeitsmarktakteure interviewt. Analyseverfahren für die wortwörtlich verschrifteten Interviews ist die Methode der Sequenzanalyse (Oevermann 2000). Für die folgende Typologie wurden in erster Linie Interviews auf der Ebene der Geschäftsführung herangezogen, die hinsichtlich der strategischen Ausrichtung von entscheidender Bedeutung ist und den gesamten Umsetzungsprozess in den Regionen maßgeblich prägt.

5.3 Aneignung

Eine Typisierung der grundlegenden Differenzen, die sich bei der Aneignung des Gesetzes durch die Implementationsträger zeigen, unterscheidet zunächst zwischen expliziten Skeptikern und energischen Befürwortern⁹. Die skeptischen Aneignungsformen blenden die Seite des sozialpolitischen Bedarfs (und damit den Sinn des Gesetzes) weitgehend aus und stellen organisationsspezifische Eigeninteressen in den Vordergrund. Das sei mit zwei exemplarischen Fällen illustriert.

Die Geschäftsführung einer der ausgewählten ARGEn begründet ihre fundamentale Skepsis vor allem damit, dass der BEZ ein „*explodierendes Instrument*“ sei, das wegen der vorgesehenen Dauerförderung eine unaufhaltsam anschwellende finanzielle Last erzeuge, die schließlich den gesamten Haushalt der ARGE zu sprengen drohe. Sachlich begründet sich dieses Argument darin, dass die Höhe des Eingliederungstitels (EGT) jährlich politisch beschlossen wird, also administrativ kaum vorhersehbar ist. Im EGT stellen die Mittel für den BEZ ein Sonderbudget bis zum Ende des Jahres 2009 dar, und sollte diese

Sonderstellung der BEZ-Mittel verloren gehen, entsteht für die Haushalte der Umsetzungsträger das Risiko, dass eine große Anzahl von BEZ-Fällen dauerhaft eine Restriktion für den Einsatz weiterer Instrumente bedeutet, also gleichsam ein Präjudiz der Mittelkonzentration auf eine bestimmte arbeitsmarktpolitische Zielgruppe ist. Dieses Risiko wird von den allermeisten Geschäftsführungen der SGB-II-Träger als hoch eingeschätzt. Je engagierter § 16e umgesetzt wird, so die Schlussfolgerung, desto größer das Risiko, dass das „*eigentliche Geschäft*“, die Vermittlung von Hilfebedürftigen in den 1. Arbeitsmarkt, leide. Die im Interview gemachten Ausführungen zur drohenden Haushaltsexplosion und zur völligen arbeitsmarktpolitischen Handlungsunfähigkeit infolge einer engagierten Umsetzung des BEZ bringen allerdings eine drastische Überzeichnung der durchaus vorhandenen Haushaltsunsicherheit zum Ausdruck. Ein wesentlicher Grund für diese Dramatisierungsneigung liegt in dem Verschwinden der sozialpolitischen Zielsetzung des BEZ hinter dem befürchteten Haushaltseffekt. Der BEZ wird wortwörtlich daran gemessen, inwieweit er als „*Investition*“ gelten kann, also danach, was am Ende als Rendite herauspringt. Dabei kann es sich aus der Perspektive der ARGE nur um eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt handeln, die weitere Unterstützungsleistungen erspart. Eine Dauerförderung, wie sie der § 16e als Pointe vorsieht, muss in einer derart verbetriebswirtschaftlichten Sichtweise von Grund auf als Fremdkörper, ja regelrecht als Skandalon erscheinen. Allerdings ist es, wie betont werden muss, gerade das arbeitsmarktpolitische Charakteristikum des SGB II, die Vermittlung von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt prioritär zu setzen. Die hier illustrierte Skepsis ist also kein Ausdruck einer bloßen Idiosynkrasie, die mit Blick auf Implementationsprobleme irrelevant wäre, sondern von in der Sache selbst liegenden Umsetzungsproblemen.

Eine zweite Ausprägung deutlicher Skepsis richtet sich gegen den strukturellen Bedarf an aktiver Implementation. Hier wird zwar auch das mögliche Haushaltsrisiko gesehen, aber angesichts der Verweigerung aktiver Implementation werden die Förderfallzahlen so gering gehalten, dass die Überschreitung einer kritischen Schwelle nicht wahrscheinlich erscheint. Disanziert und betont sachlich wird der der BEZ als „*Ergänzung unseres Baukastens*“ aufgefasst und eine Priorisierung abgelehnt. Die Geschäftsführung stellt es – ganz ohne zentrale Steuerung – den Fallmanagern in den stark dezentral organisierten Flächendienststellen anheim, wie sie mit dem BEZ konkret verfahren, pflegt also gewissermaßen eine „*Laissez-faire*“-Geschäftsführung, die mit einer Programmatik der Praxisorientierung und des Vertrauens in die Autonomie der „*Praktiker vor Ort*“ begründet wird. Der BEZ passt sich nur schwer in die zentrale Programmatik ein, die dieser Umsetzungsträger seiner gesamten Arbeit gibt, der BEZ entspricht nicht der „*Mission*“: „*Ja, es ist ja so, dass wir hier angetreten sind, Menschen in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, also in allgemeingültige Arbeitsplätze unter den üblichen Bedingungen sollen die tätig werden können und das ist das, worauf wir uns ausgerichtet haben und das ist aber nicht das, was die JobPerspektive bedeutet.*“ Die dem § 16e zugrunde liegende Problemdiagnose der Nicht-Vermittelbarkeit einiger Langzeitarbeitsloser trotz ausgiebiger Aktivierungsbemühungen wird ausgeklammert.

Bei beiden Typen wird die Kollision einer aktiven Implementation mit ureigenen institutionellen Eigeninteressen problematisiert; beim ersten Typ mit der Autonomie der Institution in Form der arbeitsmarktpolitischen Handlungsfähigkeit, die angesichts dauerhafter Mittelbindungen für den BEZ als bedroht eingeschätzt wird. Bei der sich daraus ableitenden Skepsis dominiert diese Haushaltsperspektive die gesamte Umsetzung und deckt die sozialpolitische Dimension gleichsam zu. Gleichermä-

⁸ Insgesamt werden Interviews in 10 Grundsicherungsträgern in NRW geführt

⁹ Zusätzlich ergibt sich noch eine dritte Kategorie von Trägern, bei denen ein lakonischer Verweis auf für die Umsetzung ungünstige regionale Rahmenbedingungen die Aneignung prägt. Diese wird hier aus Platzgründen vernachlässigt.

ßen selbstreferentiell und autonomiebezogen ist auch der zweite Typus von Skepsis. Hier hat sich ein Umsetzungsträger den aktivierenden „Geist des SGB II“ so strikt angeeignet, dass die Korrektur, die der § 16e darstellt, als Bruch erscheint und eine „aktive Umsetzung“ als Zumutung und Eingriff in die programmatische regionale Autonomie aufgefasst wird.

Im Gegensatz zu den skeptischen Aneignungsformen zeichnen sich die engagierten Befürworter durch eine Identifikation mit den Intentionen des Gesetzgebers aus. Auch bei den Befürwortern lassen sich zwei deutlich divergierende Aneignungsformen identifizieren; eine könnte als normativ durchdrungene, sozialpolitisch motivierte Zustimmung charakterisiert werden, die andere als eher pragmatische Sichtweise, die eine Förderung nach § 16e als die richtige Antwort auf die Erfahrung zielgruppenspezifischer Vermittlungsprobleme sieht.

Ein Fall beinahe schon moralischer Durchdrungenheit mit dem Geist des § 16e zeigt sich darin, dass dieser gewissermaßen die Legitimität des gesamten SGB II „rettet“. Die aktivierende Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik dieser Optionskommune steht völlig außer Frage, wird aber mit Bezug auf die Zielgruppe des § 16e als nicht zielführend gesehen, und so wird § 16e als eine überfällige zielgruppenspezifische Korrektur des gesamten SGB II begrüßt. Wie sich eine solche normativ begründete Verbindung arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Orientierungen auf die Umsetzung auswirkt, kann an folgendem Kontrast illustriert werden. Konfrontiert mit Positionen von Umsetzungsträgern, die das Haushaltsrisiko als Argument für eine zurückhaltende Implementation anführen, artikuliert die Geschäftsführung hier: *„Natürlich riskieren wir was, aber wir ham doch die Leute, wir ham doch genau die Menschen, für die wir seit Jahren auf so ne Förderung warten.“* Hinsichtlich der Haushaltsunsicherheit, den ausgeprägten Vorbehalten gegenüber der Politik, gibt es keine Differenz zur oben skizzierten Skeptikerposition, es werden aber völlig andere Schlüsse daraus gezogen: Weil hier die Orientierung am Bedarf der Zielgruppe führend ist, gibt es gute Gründe, Haushaltsrisiken einzugehen.

Demgegenüber unterscheidet sich eine weitere, ebenfalls affirmative Aneignungsform dadurch, dass die Überzeugung nicht mit einem ähnlichen moralischen Impetus verbunden ist, sondern mit einem ausgeprägten Pragmatismus und einem krisenfesten Vertrauen in die politische Führung. *„Ich finde diesen Ansatz ganz positiv, er ist völlig... aus meiner Sicht ohne Alternative. (...) Die Zahlung von Arbeitslosengeld II, das wäre die Alternative. (...) wir fördern jetzt Beschäftigung und nicht Arbeitslosigkeit, in einem Bereich, der keine Chance hat.“* Auch hier liegt eine zielgruppenspezifische Orientierung vor, die aber auch für den BEZ den Status der „aktiven Leistung“, der Beschäftigungsförderung, reklamiert. Dieser Geschäftsführer bleibt trotz der Haushaltsproblematik affirmativ. Hier ist der Umsetzungsträger zur Zeit des Interviews in eine akute Haushaltsnotlage geraten, gerade weil die aktive Implementation zur Erreichung der vorgegebenen Zielgrößen geführt hat. Die Konsequenz ist, dass der gesamte EGT – aufgrund fehlerhafter Berechnungen seitens der zentralen Steuerungsinstanzen – schon in der ersten Jahreshälfte ausgeschöpft wurde und damit tatsächlich eine Handlungsunfähigkeit bei Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik eingetreten ist. Trotz dieser Lage bleibt das Vertrauen des Geschäftsführers unerschüttert: *„Gleichwohl hab ich noch ein Vertrauen nach wie vor in die Politik, dass irgendwann zum Schluss die Vernunft siegt, ne.“*

Die Ausführungen zu verschiedenen Formen der Aneignung des Gesetzes sollten verdeutlichen, dass weitere Dimensionen des Umsetzungsgeschehens nur vor dem Hintergrund der genannten Aneignungsdifferenzen verstanden werden können, denn in ihnen kommen die grundlegenden normativen und kognitiven Orientierungen der Akteure in ihrem institutionellen Kontext zum Ausdruck.¹⁰ Dies soll zunächst an der zentralen Kategorie der Zielgruppenbestimmung demonstriert werden. Grundsätzlich betonen ausnahmslos alle Umsetzungsträger, dass sie die Zielgruppenbestimmung des § 16e, also die Elemente im Gesetz,

die tatsächlich in Form einer Konditionalprogrammierung formuliert sind, genau befolgen und ihr Selektionsverhalten vollkommen konform mit den gesetzlichen Vorgaben ist. Dennoch zeigen sich hinter dieser gemeinsamen Haltung deutlich differente Selektionsmuster. Wir unterscheiden zwischen einem individualistischen und einem relationalen Begriff der Förderfähigkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Der erste kann auf die Formel gebracht werden: Zur Zielgruppe gehören nur die, die auch unter Bedingungen der Vollbeschäftigung aufgrund der Arbeitsleistung mindernden Merkmale keinerlei Vermittlungschancen hätten. Der relationale Zielgruppenbegriff dagegen begrenzt die Zielgruppe auf Personen, die bei der gegenwärtigen Verfassung des regionalen Arbeitsmarkts mittelfristig keine Chance auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt hätten. Er ist damit deutlich weniger selektiv als der individualistische.

Bei den ausdrücklichen Befürwortern des § 16e können beide Konzepte rekonstruiert werden. Die moralisch getönte Befürwortung hält mit normativer Verve an einem strikten, individualistischen Selektionsbegriff fest. Nur diese Zielgruppe – so wird argumentiert – hat ohne Förderung keine Chancen; sollten aus pragmatischen Gründen leichter vermittelbare Personen bevorzugt werden, verlöre die „eigentliche“ Zielgruppe jede Vermittlungschance. Demgegenüber betonen die eher pragmatisch orientierten Befürworter, angesichts der geringen Mitwirkungsbereitschaft der Adressaten lassen sich nennenswerte Kontingente an Vermittlungen nur dann erreichen, wenn man – immer im Rahmen des gesetzlich Vorgegebenen – den Anforderungen der potentiellen Arbeitgeber etwas mehr entgegen kommt. Bei den Skeptikern lassen sich solche explizit normativen Argumentationen nicht mobilisieren, aber auch hier tauchen besondere Formen von Selektionsmustern auf. Zur Vermeidung des von ihnen hervorgehobenen Haushaltsrisikos lässt sich eine strikt individualistische Selektionsperspektive auch instrumentalisieren, damit die Fallzahlen und damit das Haushaltsrisiko gering bleiben; je größer die Vermittlungshemmnisse sind, desto schwieriger wird es sein, eine Bereitschaft zur Mitwirkung bei den Adressaten zu wecken.

Eine weitere die Umsetzung erheblich beeinflussende Dimension ist die Akquise von Beschäftigungsgelegenheiten. Hier muss gleichsam kaufmännisch oder unternehmerisch vorgegangen werden. Es ergeben sich relativ eindeutige Umsetzungsmuster, wenn zusätzlich zu den bereits rekonstruierten Strukturen noch die Akquisedifferenzen berücksichtigt werden. Ein typisches Befürwortermuster besteht darin, dass eine normativ sozialpolitische Aneignung einen individualistischen Zielgruppenbegriff zugrunde legt, aber durch engagierte und einzelfallorientierte Akquiseanstrengungen eine Vielzahl von Förderfällen realisieren kann. Besonders gut funktioniert eine solche Ausrichtung, wenn die regionale Vernetzung mit Arbeitsmarktakteuren¹¹ groß ist und generell ein kooperativer und proaktiver Interaktionsmodus das Handeln der Umsetzungsträger prägt. Noch größere Fallzahlen können erreicht werden, wenn ausgeprägte Akquisebemühungen mit einem pragmatischen Selektionsmodus kombiniert sind. Beide Befürworterpositionen werden typischerweise von Akteuren eingenommen, die im regionalen arbeitsmarktpolitischen Akteurssystem¹² eine hohe Anerkennung genießen.

¹⁰ Diese und andere heuristische Dimensionen unseres analytischen Untersuchungskonzepts verwenden wir in Anlehnung an Scharpf 2000 und Mayntz/Scharpf 1995, wo die Autoren das Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus entwickeln.

¹¹ Diese Informationen entnehmen wir hier ausnahmsweise Interviews, die mit arbeitsmarktpolitischen Akteuren aus den betreffenden Untersuchungsregionen entnommen werden.

¹² Von großer Bedeutung für die Erreichung hoher Fallzahlen ist auch, ob die Kommune selbst bereit ist, eine Vielzahl von geförderten Arbeitsplätzen einzurichten. Unter den Befürwortern finden sich mehrere Fälle, bei denen die Kommune zum 75%igen Beschäftigungszuschuss noch 25% zuschießt und auf diese Weise zu 100% öffentlich geförderte Stellen schafft. Hier lassen sich allerdings keine Differenzen bei den beiden Befürwortertypen finden.

Demgegenüber räumen die Skeptiker ein, dass ihre Akquisebemühungen nicht „begeistert“ waren und dass sie über deren geringen Ertrag froh sind. Beides bedingt sich freilich, und so könnte man formulieren: „Überzeugen können nur Überzeugte.“ Dieser Sachverhalt drückt sich auch darin aus, dass ein Vertreter der Skeptiker die Termini „akquirieren“, „werben“ oder „überzeugen“ für unangemessen hält und lieber von „sachlich informieren“ spricht. Man sieht sehr deutlich: Erst die Kombination eines strikten Selektionsmodus mit einer defensiven Akquisestrategie macht geringe Förderzahlen wahrscheinlich. Bei den Skeptikern finden sich auch Umsetzungsträger, die keinen Arbeitgeberservice nutzen können und auch daher eine „bewerberorientierte Vermittlung“ präferieren; eine solche Ausgangslage erschwert selbstverständlich die Akquise, die ja arbeitgeberorientiert arbeitet, erheblich.

Abschließend muss ein Aspekt behandelt werden, der zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur perspektivisch betrachtet werden kann, nämlich der Umgang mit der gesetzlichen Sollvorschrift, die eine Entfristung der Beschäftigungsförderung nach zwei Förderjahren vorsieht. Einerseits liegt darin das Alleinstellungsmerkmal des § 16e in arbeitsmarktpolitischer Hinsicht. Andererseits begründet sich aber auch genau darin die grundlegende Skepsis der Umsetzungsträger. Es liegt ein weit verbreitetes Risikobewusstsein vor, das oben ausgiebig rekonstruiert wurde. Daher wurde in allen Interviews der Umgang mit der Entfristung angesprochen. Auch hier gab es massive und überraschende, gleichwohl aber sinnhaft zu rekonstruierende Unterschiede. Zum einen kann ein Muster aufgezeigt werden, bei dem strikte Selektion, sozialpolitische Befürwortung des Programms und aktive Akquise mit der Intention und der Erwartung verbunden ist, das Gros der geförderten Beschäftigungsverhältnisse auch zu entfristen. Die Argumente dafür sind die normative Übereinstimmung mit dem Gesetz sowie die Überzeugung, die eigene Selektionspraxis war so sorgfältig, dass die Wahrscheinlichkeit eines dramatischen Anstiegs der Vermittlungschancen der Geförderten nach zwei Jahren äußerst gering ist.

Weniger eindeutig ist die Lage bei eher pragmatischen Ansätzen. Hier finden sich sowohl Positionen, die die Affirmation des Gesetzes, pragmatische Selektion und energische Akquise mit der Perspektive verbinden, das Gros der Geförderten dauerhaft zu subventionieren, als auch solche, die mit Blick auf die Dauerförderung skeptisch sind und viel eher weitere Befristungs-episoden anschließen würden, wenn das Gesetz es zuließe. Hier wird ein größerer Optimismus auf Entwicklungschancen durch Förderung deutlich.

Mit Blick auf die Umsetzungsskeptiker gibt es zum einen die dezidierte Absicht, Beschäftigungsverhältnisse möglichst nicht bzw. nur in geringem Umfang zu entfristen. Auf diese Weise wird die angestrebte Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten, die dem Normalarbeitsverhältnis soweit als möglich entsprechen, regelrecht unterlaufen¹³. Die stattdessen realisierten Beschäftigungsverhältnisse ähneln aufgrund der Befristung den auch zuvor schon existierenden „Maßnahmen.“ Man findet aber auch eine „Laissez-faire“-Haltung indifferenter Distanziertheit, die die Frage der Dauerförderung erst dann behandeln möchte, wenn sie praktisch ansteht.

6. Fazit

Die dargestellten Fälle zeigen deutlich, dass in allen wesentlichen Umsetzungsdimensionen unterschiedliche, ja gegensätzliche *Interpretationen* vorliegen, die erhebliche Konsequenzen für die Anzahl der in der jeweiligen Region geförderten Stellen, für die Akquise und sogar für die Handhabung der Entfristung nach sich ziehen. Für die Lebensbedingungen der Zielgruppe ist es von großer Bedeutung, wie die Geschäftsführungen und Bereichsleiter der regionalen Umsetzungsträger jeweils das Gesetz verstehen und in welchem Ausmaß sie von seiner Richtigkeit überzeugt sind. Dies zeigt sich am Kontrast zwischen den stärksten Befürwortern und den striktesten Skeptikern. Für letztere gilt im Extremfall, dass bei aller sachlich begründeten

Skepsis hinsichtlich der Finanzierung, die Bedarfsperspektive ausgeklammert wird und Zielgruppe des § 16e als Personen charakterisiert wird, die „*eigentlich gar nichts mehr können*“; damit wird in auffälliger Weise den Annahmen des § 16e widersprochen, der von einer – wenn auch verminderten – Leistungsfähigkeit der Geförderten ausgeht¹⁴. Hier greift ein eigentlichlich ökonomistischer Reduktionismus, der die Tatsache der Nichtvermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt unumwunden mit der völligen Wertlosigkeit der nicht nachgefragten Arbeitskraft gleichsetzt. Das gegenteilige Extrem besteht in einer sehr strikten Affirmation der Bedarfsperspektive und der Einschätzung, dass der Bedarf nach Förderung durch den § 16e SGB II so groß ist, dass die zugeteilten Mittel ihn nicht annähernd decken können. Es zeigt sich also in aller Deutlichkeit, dass die Verwirklichung der im § 16e formulierten Intentionen, nicht schon automatisch damit erreicht wird, dass das Gesetz rechtlich Geltung erlangt; sie hängt von einer Reihe regionaler Faktoren ab, deren wichtigster die örtlichen Aneignungsweisen sind.

Über der Umsetzung des § 16e schwebt freilich von Anfang an das „Damoklesschwert“, die Förderung der Zielgruppe könne mittelfristig auf Kosten der SGB-II-Arbeitslosen mit weniger gravierenden Vermittlungshemmnissen gehen. Infolgedessen findet sich unter den Skeptikern oftmals keinerlei unternehmerischer oder normativer Gestaltungswille, sondern vielmehr ein zurückhaltender bis abweisender Interaktionsmodus, der auf die Geringhaltung der Fallzahlen und somit eine möglichst geringe Bindung von Mitteln abzielt. Das Anfangssignal eines separaten Titels für die BEZ-Mittel im gesamten Eingliederungstitels war offenbar nicht so glaubhaft, dass es die Befürchtungen der Verantwortlichen in den Umsetzungsträgern, die ja ein spezifisches Eigeninteresse an regionaler arbeitsmarktpolitischer Handlungsfähigkeit haben und sich nicht exklusiv auf eine Zielgruppe konzentrieren dürfen, zerstreuen konnte. Und auch die arbeitsmarktpolitischen Turbulenzen seit 2004, die den Rechtskreis des SGB II insbesondere in den letzten 2 Jahren verunsichern, sind kaum dazu angetan, hier „Systemvertrauen“ und Kontinuitätsglauben zu bestärken.

Literatur

- Bach, H.-U./Hummel, M./Klinger, S./Spitznagel, E./Zika, G. (2009): Arbeitsmarkt-Projektion 2010: Die Krise wird deutliche Spuren hinterlassen, IAB-Kurzbericht, 20/2009, Nürnberg.
- Berger, J. (1999): Warum arbeiten die Arbeiter?, in: J. Berger, Die Wirtschaft der modernen Gesellschaft. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt am Main/New York, 51–77.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2007): Bericht der Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt.
- Bundestagsdrucksache (2007): Stenographischer Bericht 109. Sitzung 6. Juli 2007.
- Deutschmann, Ch./Schmiede, R./Schudlich, E. (1987): Die längerfristige Entwicklung der Arbeitszeit. Versuch einer sozialwissenschaftlichen Interpretation, in: E. Schudlich (Hrsg.), Die Abkehr vom Normalarbeitstag, Frankfurt am Main/New York, 113–144.
- Dietz, M./Müller, G./Trappmann, M. (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben, IAB-Kurzbericht, 02/2009, Nürnberg.
- Dingeldey, I. (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen „Arbeitszwang und Befähigung“. Eine vergleichende Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien, Berliner Journal für Soziologie 17: 189–209.

¹³ Dieses Unterlaufen basiert offenbar auf der Überzeugung, dass die Haushaltslage nach zwei Jahren eine Entfristung gleichsam objektiv unmöglich macht.

¹⁴ Streng genommen provoziert dieses Argument die Frage, warum diese Personengruppe als erwerbsfähig eingestuft wird.

- Kaufmann, F.-X.* (2009): Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, 3. erw. Aufl., Wiesbaden.
- Keller, B./Seifert, H.* (2009): Atypische Beschäftigungsverhältnisse; Formen, Verbreitung, soziale Folgen, in: *ApuZ* 27/2009, S. 40–46.
- Koch, S./Krug, G./Stops, Michael* (2009): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Beschäftigte und Arbeitslose: Möglichkeiten und Grenzen in der Krise, in: *Sozialer Fortschritt* 11/2009, S. 241–248.
- Konle-Seidl, R./Eichhorst, W.* (2008): Erwerbslosigkeit, Aktivierung und soziale Ausgrenzung Deutschland im internationalen Vergleich, WISO Diskurs, Bonn.
- Kupka, P./Wolff, J.*: Darf's noch etwas mehr sein? Geförderte Beschäftigung in der Wirtschaftskrise; in: *Sozialer Fortschritt* 11/2009, S. 249–257.
- Ludwig, H.* (2000): Sozialkatholische Traditionen am Ende der Industriegesellschaft II, in: H. Ludwig/K. Gabriel (Hrsg.), *Gesellschaftliche Integration durch Arbeit*, Münster, S. 231–253.
- Luhmann, N.* (1964): Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin.
- (1971): Politische Planung, Opladen.
- Mayntz, R.* (1978): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg.
- (1980a): Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: R. Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts., 1–20.
- (1980b): Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: R. Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts., 236–251.
- Mayntz, R./Scharpf, F. W.* (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: R. Mayntz./F.W. Scharpf, *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main.
- Möller, J./Walwei, U./Koch, S./Kupka, P./Steinke, J.* (2009): Fünf Jahre SGB II: Eine IAB-Bilanz – Der Arbeitsmarkt hat profitiert. IAB-Kurzbericht, 29/2009, Nürnberg, 8 S.
- Mückenberger, U.* (1985): Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 31, S. 415–434; 457–475.
- Oevermann, U.* (2000): Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie der klinischen und pädagogischen Praxis, in: K. Kraimer (Hrsg.), *Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung*, Frankfurt, S. 58–156.
- Rüb, F./Werner, D.* (2008): „Den Arbeitsmarkt“ gibt es nicht – Arbeitsmarktregionen des SGB II im Vergleich, in: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft*, Jg. 28, 2, S. 93–108.
- Scharpf, F. W.* (2000): Interaktionsformen, Opladen.
- Scharpf, F. W./Garlichs, D./Maier, F./Maier, H.* (1982): Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, in: **Bibliographische Angaben???**
- Scharpf, F. W.* (2000): Interaktionsformen, Opladen.
- Seifert, H.* (2006): Was hat die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes gebracht?, in: *WSI-Mitteilungen* 11/2006, S. 601–608.