

Erschienen In: Soeffner, Hans-Georg (Hg.): Transnationale Vergesellschaftungen. Verhandlungen des 35. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Frankfurt am Main. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

**Zwischen Aktivierungsanspruch und Beschäftigungsförderung. Die Zerrissenheit gegenwärtiger Sozialpolitik im Spiegel variierender Strategien der Umsetzung von § 16e SGB II (JobPerspektive)**

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

In diesem Aufsatz werden Ergebnisse einer Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nordrhein-Westfalen zur Implementation von § 16e des Zweiten Sozialgesetzbuches vorgestellt, auch bekannt als JobPerspektive oder Beschäftigungszuschuss (BEZ), der eine dauerhafte Beschäftigungsförderung vormals Langzeitarbeitsloser einrichtet. Ziel dieser Untersuchung war unter anderem die Darstellung und Beschreibung von Differenzen in der Umsetzung dieses Gesetzes durch die korporativen Akteure der SGB-II-Träger. Zu diesem Zweck wurden Interviews mit Vertretern aller Hierarchieebenen durchgeführt, vom Geschäftsführer bis zum Fallmanager, und qualitativ ausgewertet. Das Gesetz markiert eine Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, und in den differierenden Umsetzungsweisen reflektiert sich eine generelle gesellschaftliche Debatte, die man schlagwortartig mit der folgenden Frage umreißen könnte: Ist Aktivierung die bessere Sozialpolitik? Der Fokus des Beitrags liegt vor allem auf den neueren Entwicklungen, die zeitdiagnostisch für den Gang der Sozialpolitik allgemein interessant erscheinen. Das Gesetz wurde nämlich zwischenzeitlich durch die Steuerungsinstanzen, die eigentlich zwischen Gesetzgebung und Implementation vermitteln sollen, aufgerieben.

Zwei Jahre nach Inkrafttreten des „Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (vulgo Hartz IV) war sich die große Koalition darüber einig, dass trotz intensiver Aktivierungsbemühungen für einen erheblichen Teil der Langzeitarbeitslosen eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt unrealistisch bleibt. Dieser Befund war Anlass für einen Gesetzgebungsprozess, der im Oktober 2007 in die Verabschiedung des § 16e SGB II mündete. Dieses Gesetz ermöglicht zunächst auf zwei Jahre befristet die Zahlung eines „Lohnkostenzuschusses“<sup>1</sup> von bis zu 75 % des Bruttolohns an Arbeitgeber (gemeinnützig oder profitorientiert) für die Einstellung eines besonders arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen. Gilt der Geförderte nach Ablauf der ersten beiden Förderjahre weiterhin als chancenlos am ersten Arbeitsmarkt, ist die Förderung gemäß einer Sollvorschrift im Gesetzes-

---

1 Von einem „Zuschuss“ kann bei einer Förderhöhe, die den Löwenanteil der Lohnkosten trägt, natürlich eigentlich gar nicht mehr die Rede sein.

text unbefristet weiter zu gewähren. Das macht den Beschäftigungszuschuss zu einem arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Novum: Der Aktivierungsanspruch der Arbeitsmarktpolitik wird zugunsten einer sozialpolitisch motivierten Bereitstellung geförderter Arbeit zurückgestellt. Damit wird ein Stück des „versorgenden Sozialstaates“ *innerhalb* des „aktivierenden Sozialstaates“ restituiert. Der sozialpolitische Anspruch manifestierte sich bereits in einem Programmpapier, verfasst von Karl-Josef Laumann, CDA-Vorsitzender und seinerzeit Arbeitsminister des Landes Nordrhein-Westfalen, und Klaus Brandner, damals Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Dem Geförderten soll „Teilhabe an der Arbeit und der Gesellschaft“ ermöglicht werden, er soll seine „Würde“ zurückerhalten. Die Initiatoren des Gesetzes erachten Arbeit als eine notwendige (wenn nicht sogar als die zentrale) Bedingung eines menschenwürdigen Lebens. Das gilt vor allem für das Normalarbeitsverhältnis, an dem sich die geförderten Stellen mit den Merkmalen Vollzeitigkeit, Sozialversicherungspflicht, Unbefristetheit und Tariflohn orientieren (zum Normalarbeitsverhältnis Deutschmann 1987, Mückenberger 1985)

In Anlehnung an eine Unterscheidung von Franz-Xaver Kaufmann könnte man das SGB II insgesamt als Sozialpolitik erster Ordnung bezeichnen, da es, verbunden mit einem weitreichenden Fokus und einem erheblichen institutionellen Umbau, auf soziale Problemlagen und deren normativ legitimierte, gezielte Beeinflussung ausgerichtet ist (Kaufmann 2009: 144f.). § 16e SGB II dagegen ist ein Beispiel für Sozialpolitik zweiter Ordnung, die auf eine Beeinflussung des bestehenden Interventionsapparates abzielt. Die Umsetzung obliegt den regionalen SGB-II-Trägern, also den ARGEN und Optionskommunen, die aufgrund der dezentralen „Governance“-Strukturen im SGB II über erhebliche Handlungsspielräume in der Ausgestaltung der Umsetzung verfügen. Diese Spielräume sind Ansatzpunkt unserer Implementationsanalyse. Im Rekurs auf den von Mayntz und Scharpf entwickelten „akteurszentrierten Institutionalismus“ (Mayntz/Scharpf 1995) werden mit der fallrekonstruktiven Methode der Objektiven Hermeneutik (Overmann 2000) systematische Unterschiede in den Umsetzungsentscheidungen der SGB-II-Träger und die daraus resultierenden Folgen für die Zielgruppe herausgearbeitet. Uns interessieren die Modi der Aneignung des Gesetzes<sup>2</sup> durch die für seine Umsetzung Verantwortlichen, das heißt wie sie für sich das Gesetz interpretieren und wie sie es in ihre lokalen Arbeitsmarktstrategien und die vorhandenen Handlungsroutinen einpassen. Die Deutung des Gesetzes ist ein interpretativer Filter, der systematische Umsetzungsunterschiede begründet und die jeweilige regionale Umsetzung charakterisiert.

---

2 Zum kulturalanthropologischen Begriff der Aneignung s. Hahn 2005 sowie Hannerz 1987

Kernproblem der Umsetzung ist die Finanzierung, denn die SGB-II-Träger gehen mit der geforderten Entfristung langfristige Verpflichtungen ein, ihr Haushalt aber wird vom Bundestag jährlich neu beschlossen. Bei der Einführung des Beschäftigungszuschusses gab es zunächst einen gesonderten Etat, doch haben die SGB-II-Träger keine Sicherheit, dass ein solcher auch in den Folgejahren zur Verfügung stehen wird. Das nährt die Befürchtung, die Förderung später einmal aus den Mitteln des Eingliederungstitels, das heißt dem regulären jährlichen Etat für die aktive Arbeitsmarktpolitik, finanzieren zu müssen.

Die nun in aller Kürze<sup>3</sup> zu skizzierenden vier Typen der Aneignung und Umsetzung des Gesetzes unterscheiden sich auch dadurch, wie sich die Akteure in den ARGEn und Optionskommunen diesem Problem gegenüber verhalten.

*Typ 1* ist gekennzeichnet durch eine *Durchdringung von Geist und Buchstaben des Gesetzes*, seine Vertreter bewerten es als längst überfällig und lange erwartet. Sie teilen die Ansicht des Gesetzgebers, dass die Geförderten eine fundamentale Erwerbsorientierung haben und nur innerhalb des Erwerbssystems ein erfülltes und anerkanntes Leben führen können. Sie wissen um das Finanzierungsrisiko, nehmen es aber aus einer sozialpolitischen Perspektive heraus um der Sache willen bewusst in Kauf. Den BEZ verstehen die Vertreter dieses Typs als Ergänzung und zugleich als partielle Korrektur des SGB II, er stellt für sie keine Irritation dar, sondern die Lösung eines klar umrissenen Problems. Die Umsetzung wird engagiert und mit zum Teil erheblichen organisatorischen Umstrukturierungen betrieben.

Mit *Typ 2* neigt sich die Waagschale von der Sozialpolitik zur Arbeitsmarktpolitik, für ihn ist eine *selektive Umdeutung des Beschäftigungszuschusses zum Integrationsinstrument für den ersten Arbeitsmarkt* charakteristisch. Die Akteure vollziehen zwar auch eine entschlossene Implementation, halten aber zugleich am Ziel der Integration der Geförderten in ungeforderte Arbeit als dem Normalfall fest. Damit assimilieren sie den Beschäftigungszuschuss an die Grundlogik des SGB II, die Beendigung oder zumindest Reduzierung der Hilfebedürftigkeit, die durch das Gesetz eigentlich zielgruppenspezifisch ausgesetzt wird. Diese arbeitsmarktpolitisch motivierte Umwidmung des Beschäftigungszuschusses zu einem zeitlich begrenzten Aktivierungsinstrument kontrastiert scharf zu der sozialpolitisch motivierten, sich mit dem Gesetz identifizierenden Umsetzung von Typ 1. Konsequenterweise wird die Entfristungsoption als Kern und Novum dieser Förderung weitgehend getilgt. Das Selbstverständnis dieser SGB-II-Träger ist das eines modernen Arbeitsmarktdienstleisters, die Geschäftsführer sehen sich als quasi-unternehmerische Akteure am regionalen Arbeitsmarkt. Auch hier geht die Umsetzung mit organisatorischen Veränderungen einher.

---

3 Eine ausführlichere, fallrekonstruktive Darstellung der Typen findet sich in Bauer et al. 2011a; eine Darstellung, die verstärkt die Folgen für die Praxis der Arbeitsvermittlung und den Verlauf des Steuerungsprozesses in den Vordergrund rückt, in Bauer et al. 2011b

Während die ersten beiden Typen das Gesetz befürworten, werden die nun folgenden beiden von Skepsis oder sogar Ablehnung getragen.

Für die Vertreter von *Typ 3*, die wir unter dem Titel *Finanzierungsunsicherheit als Skandal und Falle* gefasst haben, dominiert die ungeklärte Finanzierung die Auseinandersetzung mit dem Beschäftigungszuschuss. Der prinzipielle Bedarf wird nicht bestritten, gegenüber dem Bestreben, den eigenen Haushalt nicht zu gefährden, tritt aber der sozialpolitische Gehalt in den Hintergrund. Aufgrund langjähriger Erfahrung in der Arbeits- und Kommunalverwaltung wird angenommen, dass die ursprünglichen Mittelzusagen ohnehin nicht dauerhaft eingehalten werden. In den Interviews mit den Geschäftsführern artikuliert sich Ärger darüber, dass die Steuerungsinstanzen in Nordrhein-Westfalen zwar einerseits die Umsetzungsträger dazu anhalten, möglichst hohe Fallzahlen zu erreichen, sie selbst aber andererseits keinen Einfluss auf die Gestaltung der Mittelzuweisung des BMAS haben. Die Implementation ist durch Vorsicht gekennzeichnet, die Entfristungsoption wird nicht an Arbeitgeber und Geförderte kommuniziert, gleichwohl wird in der Umsetzung keine Obstruktion betrieben.

Die entschiedenste Form der Skepsis findet sich bei *Typ 4*, die mit der Überschrift *Purismus bei der Orientierung am ersten Arbeitsmarkt* versehen wurde. Zwar wird die Existenz der Zielgruppe konzediert, der Beschäftigungszuschuss sei aber nur als Erweiterung des Instrumentenkastens sinnvoll, eine partielle Außerkraftsetzung des Aktivierungsparadigmas sei keinesfalls gerechtfertigt. Im Unterschied zu *Typ 2* verweigern sich die Vertreter von *Typ 4* einer schlüssigen Integration des Instruments in ihre regionale Arbeitsmarktstrategie. Sie setzen sich gegen ein hinter dem Beschäftigungszuschuss angeblich stehendes „politisch propagiertes Heilsbringer-tum“ zur Wehr und sind bemüht, ihre organisatorische Autonomie gegenüber den Steuerungsinstanzen zu behaupten. Der Beschäftigungszuschuss gefährde das (auch ihrem Selbstbild entsprechende) Image, Arbeitsvermittler für den ersten Arbeitsmarkt mit marktgängigen Arbeitskräften zu sein. Organisatorische Veränderungen werden nicht vorgenommen, der steuernde Einfluss beschränkt sich auf die Delegation des gesamten Umsetzungsprozesses an die einzelnen Fallmanager ohne strukturierende Richtlinien. Ungewöhnlich ist, wie despektierlich sich Vertreter dieses Typs über die Förderungskandidaten äußern: Diese passen nicht in die „Philosophie“, die vor allem eine gegenüber Arbeitgebern anpreisende Herausstellung der Vorzüge der anzubietenden (arbeitslosen) Arbeitskräfte vorsieht, während die Arbeitgeber vor den Beschäftigungszuschuss-Kandidaten eigentlich gewarnt werden müssten: „Achtung! Wir (...) ham jede Menge Leute, die eigentlich gar nichts mehr können!“.

Mit Blick auf die präsentierte Typologie ist es wichtig festzuhalten, dass es diese Weisen der Aneignung des Gesetzes sind, welche die Modalitäten und Effekte der Umsetzung prägen, und nicht die zunächst wegen ihrer Offensichtlichkeit schnell überbewerteten exogenen Faktoren (Kernstadt oder ländlicher Flächenkreis, Struk-

tur und Verfassung des regionalen Arbeitsmarkts usw.). Die diesen Faktoren geschuldeten Differenzen sind tatsächlich sekundärer Natur. Im Übrigen stehen diese Aneignungsweisen auch quer zu der Unterscheidung von ARGEn und Optionskommunen, das heißt die Typen lassen sich nicht danach klassifizieren, ob sie eine größere Affinität zur Bundesagentur für Arbeit oder zur Kommune haben.

Was die Finanzierungsunsicherheit angeht, wurden die Skeptiker auf ganzer Linie bestätigt: Die Steuerungsinstanzen haben eine Umsteuerung vorgenommen, die gerade die engagierten Umsetzer in die Bredouille brachte. Zur Chronologie: Mit der im Dezember 2007 veröffentlichten Eingliederungsmittelverordnung des BMAS für 2008 wurde fassbar, welche Fallzahlen die einzelnen SGB-II-Träger erreichen sollten. Infolge der hinter den Erwartungen zunächst zurückbleibenden Fallzahlenentwicklung wurden von der Bundesagentur für Arbeit und auch von der Landespolitik in NRW steuernde Impulse gesetzt, damit deutlich mehr Förderfälle geschaffen werden. Den entscheidenden Wendepunkt stellt die Eingliederungsmittelverordnung des BMAS für das Jahr 2010 dar: Die Berechnungsgrundlage für die Zuweisung der zusätzlichen Mittel wird dergestalt geändert, dass ohne Ansehung der bislang erreichten Förderzahlen für alle SGB-II-Träger nach einem einheitlichen Schlüssel Mittel bereitgestellt werden. Diejenigen unter den ARGEn und Optionskommunen, die das Gesetz befürworten und hohe Fallzahlen erreicht haben, müssen nun zur Finanzierung der bereits laufenden Fälle Mittel aus dem Eingliederungstitel umwidmen und haben keinen Spielraum für Entfristungen und zusätzliche Fälle, während gerade den Skeptikern mit geringen Fallzahlen erheblicher Spielraum für Neufälle und Entfristungen gegeben ist.

Obwohl das Gesetz nach wie vor gilt, haben es die Steuerungsinstanzen entgegen dem in dem Gesetz sich manifestierenden Willen des Gesetzgebers auf dem Wege der Budgetierung gewissermaßen „kaltgestellt“. Für die Empfänger der Steuerungsimpulse ist dabei höchst irritierend, dass diese massive Veränderung nicht als solche deklariert, sondern stets als folgerichtig und dem Geist des Gesetzes entsprechend dargestellt wird. In einem Zeitungsinterview im April 2010 bemerkt Laumann zu der durch die Umsteuerung eingetretenen drastischen Unterfinanzierung des Beschäftigungszuschusses lapidar: „Wir haben dafür gesorgt, dass Mittel des regulären Eingliederungstitels zur Verfügung stehen“.<sup>4</sup> Das meint wohlgermerkt nicht eine Bereitstellung zusätzlicher Mittel, sondern die Erlaubnis zur Umwidmung von Mitteln aus dem Eingliederungstitel, die dann freilich an anderer Stelle fehlen. Der Parlamentsausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales in Nordrhein-Westfalen hat sich mit einem Brief an Ralf Brauksiepe, Parlamentarischer Staatssekretär im BMAS, gewandt und einen überregionalen Mittelausgleich vorge-

---

4 [http://neu.az-web.de/lokales/euregio-detail-az/1260123?\\_wo=Lokales:Euregio&\\_link=&skip=&\\_g=Minister-Laumann-im-Interview-Alle-Kombilohn-Jobs-sind-sicher.html](http://neu.az-web.de/lokales/euregio-detail-az/1260123?_wo=Lokales:Euregio&_link=&skip=&_g=Minister-Laumann-im-Interview-Alle-Kombilohn-Jobs-sind-sicher.html)

schlagen, um den Grundsicherungsstellen mit Finanzierungsproblemen zu helfen. Brauksiepe lehnt diesen Vorschlag ab und versteigt sich zu der Formulierung, diese Grundsicherungsstellen hätten „das eigentlich nachrangige Instrument bisher überdurchschnittlich genutzt zu Lasten der anderen Grundsicherungsstellen und der anderen Eingliederungsleistungen“ (BT-Drucksache 2010: 3). Genau denjenigen, die sich nur ein Jahr zuvor von Minister Laumann buchstäblich haben anbrüllen lassen müssen, weil sie in seinen Augen nicht genügend Förderfälle vorzuweisen hatten, und die sich daraufhin ins Zeug legten, um die Vorgaben zu erfüllen, müssen sich jetzt den Vorwurf gefallen lassen, ihr Handeln ginge „zu Lasten der anderen Grundsicherungsstellen“. Sehr anschaulich kommt darin die veränderte politische Prioritätensetzung zum Ausdruck, die aber auf die gesamte Zeit der Geltung des Gesetzes rückprojiziert wird.

Obwohl die SGB-II-Träger den Beschäftigungszuschuss ohne die erforderlichen Mittel nun nicht mehr umsetzen können, betonen ausnahmslos alle befragten Akteure, dass der Bedarf für ein solches Instrument nach wie vor besteht. Diese Steuerungskapriolen sind Ausdruck des Widerstandes insbesondere des für die Mittelvergabe verantwortlichen BMAS gegen die sozialpolitische Korrektur, die mit § 16e am SGB II vorgenommen wurde, sowie überhaupt der politischen Unsicherheit im Hinblick auf die Gestaltung der Sozialpolitik, die zwischen Aktivierung und partiellem Aussetzen der Aktivierung schwankt, was sich auch in den unterschiedlichen Aneignungsweisen der vorgestellten vier Typen spiegelt. Mit dem Modell der „Bürgerarbeit“ wird künftig nun wieder auf Aktivierung gesetzt.

### Literaturverzeichnis

- Bauer, Frank; Franzmann, Manuel; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias 2011a: "Ein explodierendes Instrument". Die Implementation des unbefristeten Beschäftigungszuschusses für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen (§ 16e SGB II) Auswirkungen der Deutungen von Implementeuren in ARGEn und Optionskommunen auf den Umsetzungsprozess (im Erscheinen). In: sozialer sinn. Zeitschrift für hermeneutische Sozialforschung.
- Bauer, Frank; Franzmann, Manuel; Fuchs, Philipp; Jung, Matthias 2011b: Implementationsanalyse zu § 16e SGB II in Nordrhein-Westfalen I Aneignungsweisen und Umsetzungsformen der "JobPerspektive". (IAB-Regional. Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz. IAB Nordrhein-Westfalen, 01/2011), Nürnberg, 45 S.
- Bundestagsdrucksache 2010: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/009/1700986.pdf>
- Deutschmann, Ch.; Schmiede, R.; Schudlich, E. 1987: Die längerfristige Entwicklung der Arbeitszeit. Versuch einer sozialwissenschaftlichen Interpretation, in: Schudlich, E. (Hrsg.): Die Abkehr vom Normalarbeitstag, Frankfurt/New York, 113–144
- Hahn, Hans Peter 2005: Materielle Kultur. Eine Einführung. Berlin
- Hannerz, Ulf 1987: The World in Creolisation. Africa. Journal of the International African Institute 57, S. 546–559

- Kaufmann, Franz-Xaver 2009: Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, 3. erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayntz, Renate Scharpf, Fritz W. 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: R. Mayntz, R./ Scharpf, F.W.: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt: Campus, 39-72
- Mückenberger, U. 1985: „Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?“, in: Zeitschrift für Sozialreform, 31/7, 415–434, 31/8, 457–475
- Oevermann, Ulrich 2000: Die Methode der Fallrekonstruktion in der Grundlagenforschung sowie der klinischen und pädagogischen Praxis, in: Kraimer, Klaus (Hrsg.): Die Fallrekonstruktion. Sinnverstehen in der sozialwissenschaftlichen Forschung. Frankfurt: Suhrkamp, 58–156