

Frühjahrstagung der Sektion Arbeits- und Industriesoziologie:  
„Forschungsmethodische Herausforderung der Entwicklung  
von Arbeit“

27./28. Mai 2010

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

## § 16e SGB II - Beschäftigungszuschuss

- **Vermittlung von Langzeitarbeitslosen,**
  - die neben Langzeitarbeitslosigkeit zwei weitere, in der Person liegende Vermittlungshemmnisse aufweisen und
  - in den nächsten 24 Monaten voraussichtlich nicht in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln sind
- **Durch Lohnsubventionen,**
  - die 50% oder 75% des Bruttolohns betragen,
  - zunächst für 24 Monate gezahlt werden und
  - im Anschluss über eine Soll-Bestimmung unbefristet gewährt werden soll
- **unabhängig davon,**
  - ob es sich um einen zusätzlichen Arbeitsplatz handelt oder nicht
  - ob der Arbeitgeber profitorientiert ist oder nicht

# Aktivierende Arbeitsmarktpolitik

- **„Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2004 als Ausgangspunkt**
- **Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfebedürftige**
  - stark inklusive Definition von Erwerbsfähigkeit
  - Aktivierung der Arbeitslosen durch obligatorische Maßnahmeteilnahmen
  - Universalisierung der Erwerbsteilhabe
  - Konditionalisierung des Leistungsbezugs
  - Grundannahme: Aktivierung eröffnet jedem die Chance auf eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

# Grenzen der Aktivierung

## ■ Empirisch zeigt sich

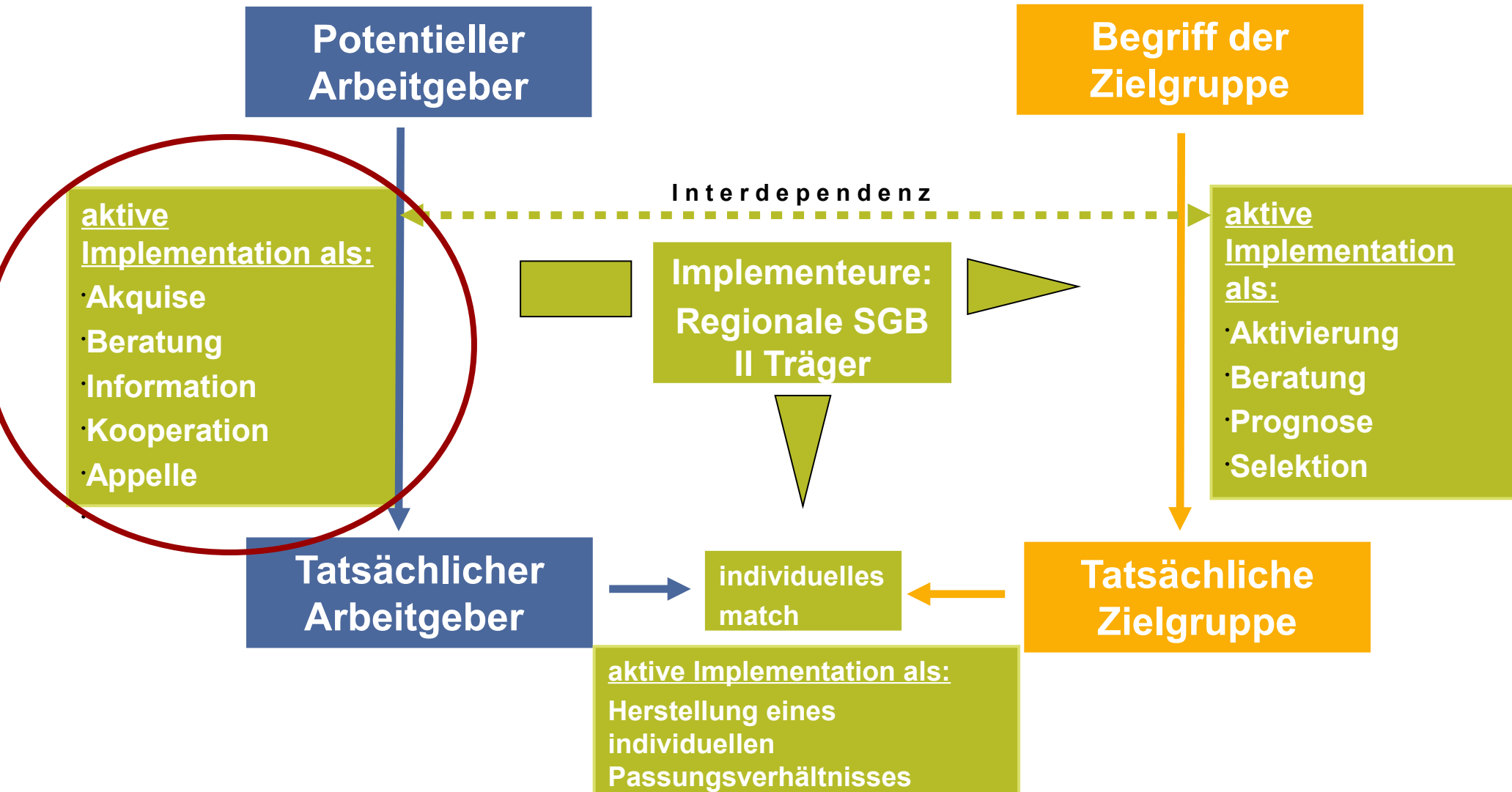
- nicht alle profitieren von Aktivierung
- 100.000 – 500.000 Personen aus dem Rechtskreis SGB II auch langfristig nicht vermittelbar
- potentiell delegitimierend für SGB II

## ■ Lösungsansatz: Fürsorgliche Bereitstellung von Erwerbsarbeit

- Zielgruppenspezifische Korrektur des SGB II und potentieller Widerspruch zu Aktivierungsparadigma

## Weiteres Vorgehen

- **Entwicklung des Handlungsproblems der umsetzenden SGB-II-Träger**
- **Darstellung systematischer Umsetzungsunterschiede anhand der Ergebnisse sequenzanalytischer Auswertungen offener Interviews**
  - **Einstellung der „künstlichen Naivität“**
- **Akteurszentrierter Institutionalismus als weiterführender Orientierungsrahmen**
- **Übertragung der Heuristik auf Auswertung der Interviews**
- **Fazit**



## Handlungsspielräume sind nötig, weil ...

- Eigeninitiative und Gestaltungsenergie nötig ist,
- die Adressaten des Programms motiviert und überzeugt werden müssen.
- aktive Implementation als persuasives Sekundärprogramm

## Autonomie ist ambivalent ...

- sie eröffnet Obstruktionsmöglichkeiten
- Handlungsspielräume und Eigeninitiative sind nur dann für den Programmerfolg förderlich, wenn
  - ein normativer Konsens zwischen Gesetzgeber und Implementeur besteht,
  - sich der Implementeur mit dem Programm identifiziert



# Interdependenz von Selektion und Akquise

		Selektion		
		strikt	pragmatisch	
Akquise	engagiert	<b>Fallzahlen</b>	mittlere Fallzahlen	sehr hohe Fallzahlen
		<b>Risiko Mitnahmeeffekte</b>	geringes Risiko	hohes Risiko
		<b>Zusammensetzung der Zielgruppe</b>	Grenze zur Erwerbsfähigkeit	Grenze zum 1. Arbeitsmarkt
		<b>Zusammensetzung der Adressaten</b>	hoher Anteil non profit Arbeitgeber	hoher Anteil privater Arbeitgeber
zurückhaltend	zurückhaltend	<b>Fallzahlen</b>	sehr geringe Fallzahlen	mittlere Fallzahlen
		<b>Risiko Mitnahmeeffekte</b>	geringes Risiko	mittleres Risiko
		<b>Zusammensetzung der Zielgruppe</b>	Grenze zur Erwerbsfähigkeit	Grenze zum 1. Arbeitsmarkt
		<b>Zusammensetzung der Adressaten</b>	hoher Anteil non profit Arbeitgeber	hoher Anteil privater Arbeitgeber

## Rekonstruktion der Motive der Akteure

- Befürworter
  - eindeutig: BEZ als sozialpolitische Unterstützungsleistung für Zielgruppe überfällig
  - normative Übereinstimmung mit dem Gesetzgeber
- Skeptiker
  - diffus: von normativ geprägte Ablehnung einer aktiven Implementation bis Skepsis trotz normativer Zustimmung

## §16e als Haushaltsrisiko für die SGB-II-Träger

- Haushalt der SGB-II-Träger zerfällt in aktive und passive Leistungen
- aktive Leistungen: Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, finanziert aus Eingliederungstitel (EGT), der jährlich neu zugewiesen wird
- passive Leistungen: Auszahlung von ALG II und Wohngeld
- §16e SGB II: finanziert aus Mitteln, die zusätzlich zum EGT sind und jährlich neu bestimmt werden, während die Leistungen unbefristet zu erbringen sind
- Konkretes Risiko, dass die finanzielle Grundlage für §16e politisch geändert wird und die Förderung aus dem EGT zu zahlen ist
  - Förderung der Zielgruppe ginge dann potentiell zu Lasten der übrigen Arbeitslosen

# Akteurszentrierter Institutionalismus I

- **Maxime: „Nichts muss akteursbezogen erklärt werden, was auch institutionell erklärt werden kann.“**
- **Institutionen als Regelungssysteme, „die einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturieren“**
  - **Institutionen konstituieren korporative Akteure, und strukturieren deren Handeln, determinieren dieses jedoch nicht vollständig**
- **Doppelperspektive auf Organisationen**
  - **konstituierende Regelungsaspekte**
  - **Handlungsfähigkeit als korporative Akteure**

## Akteurszentrierter Institutionalismus II

- **Korporative Akteure in Inklusionsverhältnis zu individuellen Akteuren, die in ihrem Namen handeln**
  - individuelle Akteure verfügen über Handlungsspielräume, deren Nutzung von Handlungsorientierungen geprägt wird
- **Soziale Bezugseinheit der SGB-II-Träger: Öffentliche Arbeits- und Sozialverwaltung**
  - regionalisierte Governancessstruktur begünstigt intentional regionale Umsetzungsdifferenzen
- **Handlungsorientierung: kognitive und motivationale**

# Kognitive Teile der Handlungsorientierung

- **Wahrnehmung der Handlungssituation: Handlungsoptionen und antizipierte Folgen**
- **Integration einer Zweck-Mittel-Hypothese zu konsistenten strategischen Konzepten**
- **Grundlegende Orientierung am Aktivierungsparadigma des SGB II**
- **Integration des vom Aktivierungsparadigma und Effizienzbegriff des SGB II abweichenden BEZ in Gesamtstrategie**
- **Spezifische Effizienz und Effektivität des Mitteleinsatzes für §16e**
  - Erfolgreiche und dauerhafte Einrichtung hinreichender Anzahl von Förderplätzen
  - Vermittlung von Teilhabe
  - Vermeidung von Fehlselektionen und Mitnahmeeffekten; Permeabilität in 1. AM

# Motivationale Dimension der Handlungsorientierung

- **Standardinteressen der SGB-II-Träger**
  - Sicherung der Handlungsfähigkeit
  - Wahrung der Entscheidungsfähigkeit und regionalen Autonomie
  - Erhalt der haushalterischen Sicherheit
- **hierarchische Ordnung der Standardinteressen und Herausbildung stabiler Präferenzen: „Um-zu-Motive“**

# Motivationale Dimension der Handlungsorientierung

- **Normative Aspekte**
  - **Umsetzung der verhaltensorientierten und normativ motivierten Aktivierungsstrategie des SGB II**
  - **bürokratisches Prinzip der Rechtsgleichheit**
  - **bürokratisches Prinzip der Regelgebundenheit**
  - **Effizienz des Mitteleinsatzes**
- **selektive Aktivierung von Handlungsgründen: „Weil-Motive“**



# Identität

- **Identität allgemein: Funktionsträger der öffentlichen Arbeits- und Sozialverwaltung**
  - ARGE : stärkere Orientierung an BA-Zentralismus
  - Optionskommune: stärkere Nähe zu Kommunalpolitik
- **aber auch: besondere Betonung normativer Einzelziele und selektive Selbstbeschreibung**

## Das ethnologische Konzept der „Aneignung“

- „Aneignung“ als Rekonstruktion des Umgangs mit fremden Gütern, Institutionen oder Kulturelementen
  - Umdeutung und Transformation entsprechend lokaler Strukturen und Handlungsrountinen
  - vollzieht sich zumeist nicht nach Maßgabe einer vorab formulierten Programmatik, sondern in Abarbeitung am konkreten Gegenstand

	<b>Fall A</b>	<b>Fall B</b>
<b>soz. Bezugseinheit</b>	Kommunale Beschäftigungspolitik	Kommunale Arbeits- und Sozialverwaltung
<b>kognitive Orientierung</b>	Vermittlung von anderweitig nicht Vermittelbaren in Beschäftigungsmöglichkeiten durch dauerhafte Subventionierung alternativlos	16e als Widerspruch zu Aktivierungsgrundsatz; Zielgruppe auch durch Einsatz anderer Instrumente vermittelbar.
<b>Interessen</b>	Risiko des Engagements erkannt, doch Alternativlosigkeit und Angemessenheit rechtfertigt Engagement	Behauptung der kommunalen Autonomie gegenüber Steuerungsinstanzen und Identität als Arbeitsvermittler für den 1. AM, formal nüchterne Rationalität
<b>Normen</b>	Chancenlosigkeit entscheidend; Entschärfung des Wertekonflikts durch strikte Zielgruppenorientierung	Existenz der Zielgruppe wird konzidiert, doch Widerspruch auf kognitiver Ebene verhindert Entwicklung einer Strategie, insistiert auf kommunale Eigenständigkeit
<b>Identität</b>	Sozialpolitisch engagierter AM-Akteur, der Aktivierung als auch geförderte Beschäftigung bejaht.	A) Arbeitsvermittler für den 1. AM B) betont rationaler (formaler) Akteur

## Fall C

## Fall D

### soz. Bezugseinheit

Moderner Arbeitsmarktdienstleister

Reformierte Arbeitsverwaltung

### kognitive Orientierung

Widerspruchsfreie Integration des BEZ in aktivierende Arbeitsmarktstrategie und engagierte Umsetzung nach Verzicht auf Entfristung

BEZ als „explodierendes Instrument“ und unberechenbares Haushaltsrisiko; langfristige Bindungen möglichst vermeiden

### Interessen

Transformierende Aneignung ermöglicht Nutzung des BEZ im Sinne aktivierender AMP, die auf den 1. AM ausgerichtet ist und Risiko rechtfertigt.

Wahrung der arbeitsmarktpolitischen Handlungsfähigkeit durch Sicherung des Haushalts

### Normen

Beendigung und Reduzierung der Hilfebedürftigkeit als höchstes Ziel; Förderung von mehr Arbeitslosen mit dem §16e

Richtiger Grundgedanke der Förderung, wird aber fast vollständig von Interessenkonflikt überlagert

### Identität

Moderner Arbeitsmarktdienstleister, der mit Engagement und Kreativität Kunden für die öffentliche Arbeitsvermittlung gewinnen will.

Erfahrener Arbeitsmarktakteur, der aus den wiederholten Fehlern der Politik gelernt hat

## Fazit - methodisch

- Unstandardisiertes Vorgehen:
  - Entwicklung eines analytischen Gerüsts und Rekonstruktion des Handlungsproblems in der Feldarbeit
  - Wesentliche Aspekte des Umsetzungshandelns entziehen sich direkter Abfragbarkeit
- Akteurszentrierter Institutionalismus
  - Präzisierung der institutionellen Rahmung
  - Reproduktion und Transformation von Regeln
  - Sparsamkeitsregel zur Vermeidung von Kategorienfehler

## Fazit - material

- §16e SGB II als Korrektiv und Statement gegen  
Mainstream des SGB II
  - Assimilation der Förderung an Normalarbeitsverhältnis
  - Notwendigkeit der normativen Identifikation erzeugt erhebliche  
regionale Umsetzungsdisparitäten
  - Finanzierungsmodalitäten als problematisch und Gesetz politisch  
volatil
- Aktuell: Änderung der Finanzierungsmodalitäten führt zu  
drastischen Veränderungen im Umsetzungsprozess



Frank Bauer – IAB NRW  
Philipp Fuchs – IAB NRW  
Manuel Franzmann – IAB NRW  
Matthias Jung – IAB NRW

[www.iab.de](http://www.iab.de)

# Back up



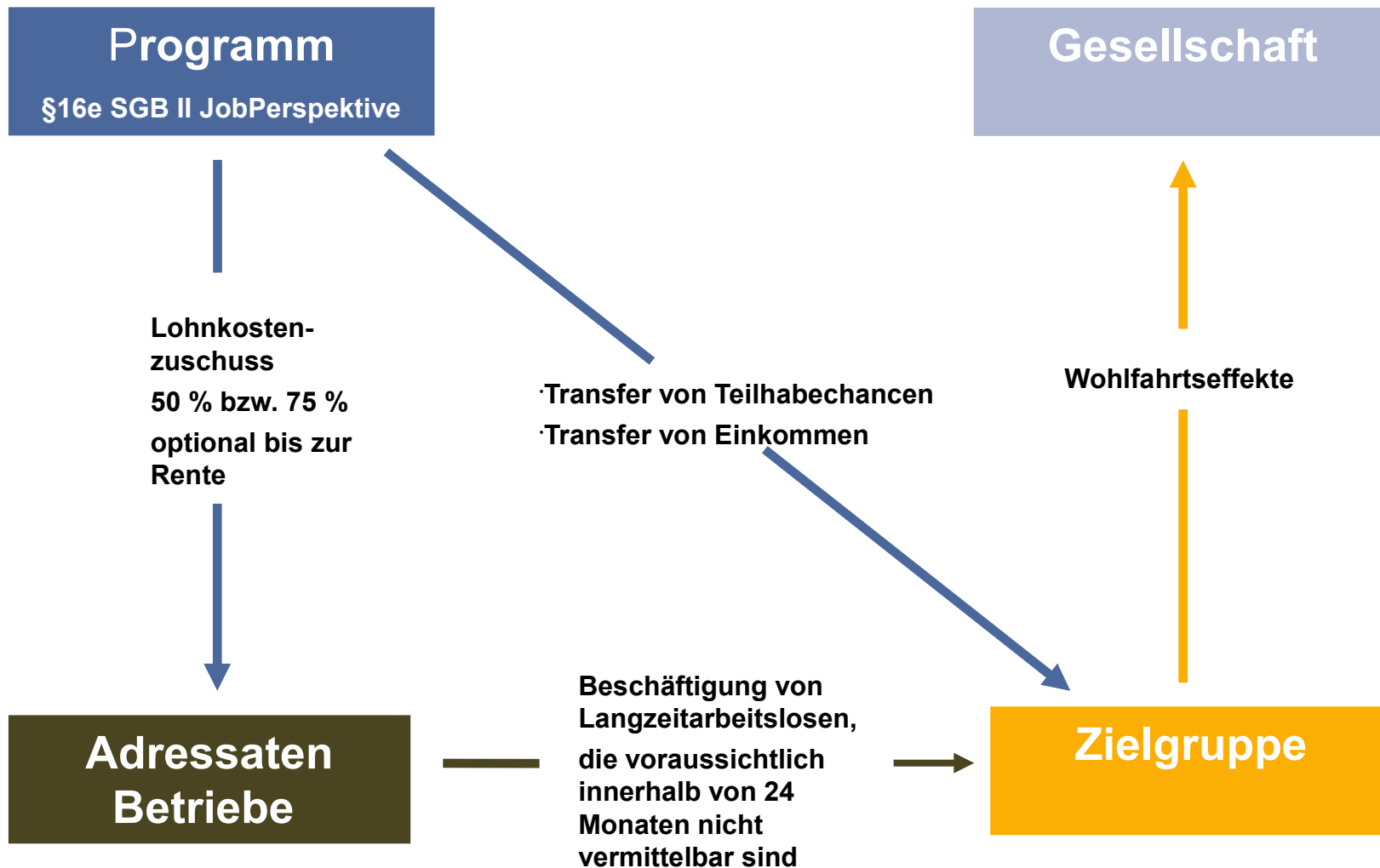
# Auswahl der Untersuchungseinheiten

Kriterium	Abgebildete Variablen	Typische Fälle
<b>SGB 2- Typisierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Siedlungsstruktur</li> <li>• Arbeitsmarktsituation</li> <li>• SGB 2-Anteil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadt-ARGE mit schlechter Arbeitsmarktlage und hoher SGB 2-Quote</li> <li>• Ländliche ARGE mit guten Rahmenbedingungen</li> </ul>
<b>Form und Tradition der SGB 2-Träger</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ARGE /Optionskommune</li> <li>• Entstehungshintergrund</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ARGE mit Nähe zur Kommune</li> <li>• ARGE mit Nähe zur Agentur</li> <li>• Optionskommune mit starker beschäftigungspolit. Tradition</li> </ul>
<b>Fallzahl- entwicklung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relation zu Zielwert</li> <li>• Dynamik der Entwicklung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sprunghafter Anstieg nach zögerlichem Beginn</li> <li>• besonders zögerliche Umsetzung</li> <li>• frühe und ambitionierte Umsetzung</li> </ul>
<b>Region</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kulturelle Prägung</li> <li>• Landesteil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rheinland</li> <li>• Sauerland</li> <li>• Ruhrgebiet</li> </ul>

## Selektionsstrategien und ihre Effekte

	<b>Selektion „von unten“</b>	<b>Selektion „von oben“</b>
<b>Zusammensetzung der Zielgruppe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ an der Schwelle zur Erwerbsunfähigkeit</li> <li>▪ geringere „Restproduktivität“</li> <li>▪ hoher sozialer Integrationsaufwand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ an der Schwelle zum 1. Arbeitsmarkt</li> <li>▪ höhere Restproduktivität</li> <li>▪ geringer sozialer Integrationsaufwand</li> </ul>
<b>Nutzen für Betriebe</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ systematisch kleiner</li> <li>▪ hoher Kompensationsbedarf</li> <li>▪ Programm tendenziell unattraktiv</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ systematisch größer</li> <li>▪ geringerer Kompensationsbedarf</li> <li>▪ Programm tendenziell attraktiv</li> </ul>
<b>Effekte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ indirekte Effekte auf soziale Wohlfahrt tendenziell geringer</li> <li>▪ hoher Akquisebedarf</li> <li>▪ hoher Überzeugungsbedarf</li> <li>▪ Förderzahl-Erwartungen schwerer zu erreichen</li> <li>▪ tendenziell geringere Fallzahlen</li> <li>▪ stärkere Ausrichtung auf non-profit Bereich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ relativ Arbeitsmarktnahe werden in öffentlicher Förderung „eingesperrt“ und</li> <li>▪ nehmen Marktferneren letzte Integrationschance</li> <li>▪ Förderzahl-Erwartungen schwerer zu erreichen</li> <li>▪ tendenziell höhere Fallzahlen</li> <li>▪ bessere Chancen bei gewinnorientierten Betrieben</li> </ul>

# Basics § 16e SGB II



## Weitere Felder, auf denen sich Differenzen zeigen

- die Kooperation mit regionalen Akteuren
- die Akzeptanz bei regionalen Akteuren
- die Akquisestrategien
- der Umgang mit der faktisch gegebenen Haushaltsunsicherheit
- der Umgang mit der Dauerförderung und der kontinuierlichen Überprüfung der Förderfähigkeit