Abhandlungen

Christine Weinbach

Extra-vertragliche Zumutungen im *New Public Contractualism*: Die doppelte Logik der Eingliederungsvereinbarung und die Rechtsstellung des Klienten im Sozialgesetzbuch II

„The emergence of the ‚contractual state' is one of the hallmarks of the late twentieth century" (*Carney/Ramia* 2002, S. 1).

Zusammenfassung
Der vorliegende Beitrag bemüht sich um eine institutionalistische Perspektive auf den subordinationsrechtlichen Status des Klienten bzw. der Klientin im Rechtskreis des SGB II, indem er den Verwaltungsvertrag Eingliederungsvereinbarung, über den die Integration des Klienten bzw. der Klientin in den Arbeitsmarkt gesteuert werden soll, als ein Regulationssystem im *New Public Contracting* begreift. Aus dieser Perspektive gilt der subordinationsrechtliche Status des Klienten bzw. der Klientin als konstitutiver Bestandteil eines *doppelgleisigen Regulationssystems*, das aus einem administrativen Vertragsrahmen aus Zielvereinbarungen und aus einer Sozialvertragsbeziehung zwischen Behörde und Klienten bzw. Klientin besteht. In der Interaktion zwischen Integrationsfachkraft und Klient bzw. Klientin treffen somit Erwartungen aus zwei unterschiedlichen Verwaltungskontexten aufeinander, die bei der gemeinsamen Auswahl einer Eingliederungsleistung zur Deckung gebracht werden müssen. Dabei muss sichergestellt sein, dass die administrative Zielsetzung nicht aus dem Blick gerät und auch notfalls gegen die Einwilligung des Klienten bzw. der Klientin an diesen bzw. diese adressiert werden kann.

Schlagworte: New Public Contracting, Contractual State, Eingliederungsvereinbarung im Sozialgesetzbuch II

Abstract
Extra-contractual impositions in New Public Contractualism:
The Dual Logic of the Jobseeker's Agreement and the Legal Position of the Client in Sozialgesetzbuch II
The present article tries to develop an institutionalist perspective on the subordinated legal status of the client within the legal context of the Sozialgesetzbuch II. The jobseeker's agreement (Eingliederungsvereinbarung), by which the integration of the client into the job market should be regulated, is understood as a regulatory system within the *New Public Contracting*. From this perspective, the subordinated legal status of the client is seen as a constitutive part of a *double-tracked regulatory system*. On the one hand, this system consists of an administrative contractual frame of objective agreements, and on the other hand it is comprised of a social contractual relationship between agency and client. Therefore, the interaction between professional and client is based on expectations from two different administrative contexts. These have to be reconciled during the joint selection of an integration service. In doing so, the administrative purpose must not be left out of focus bus should be addressed to the client even if he does not agree.

Key words: New Public Contracting, Contractual State, jobseeker's agreement in Sozialgesetzbuch II

Einleitung

Der vorliegende Text schaut sich die Rechtsstellung des Klienten bzw. der Klientin im Rechtskreis des Sozialgesetzbuch II (SGB II) auf der Folie des *New Public Contractualism* an. Mit der Bezeichnung *New Public Contractualism* ist die systematische Verwendung von politikbestimmten Verträgen zur *Governance* der (hierarchischen) Beziehungen innerhalb der wohlfahrtsstaatlichen Verwaltung, zwischen ihr und externen Dienstleistern, sowie zwischen der Verwaltung und ihren Klienten und Klientinnen gemeint.[1] Der Entstehungskontext des *New Public Contractualism* wird im Aufkommen einer neuen Ökonomie, neuen sozialen und politischen Bedingungen seit den 1970er Jahren, sowie in dieser Zeit offensichtlichen Problemen des Regierens gesehen, auf welche u.a. mit der Reform der öffentlichen Verwaltung nach den Prinzipien des Managerialismus reagiert worden ist (*Hindess* 1997; *Carney/Ramia* 2002, S. 4). *Barbara Sullivan* drückt das so aus: „Managerialismus did not necessarily imply a move to contracting, but it laid all the necessary foundations" (*Sullivan* 1997, S. 4).

Mit dem *New Public Contractualism* wird die Basis für eine veränderte Rechtsstellung der Klientin in der öffentlichen Leistungsverwaltung gelegt (dazu *Yeatman* 1997; *Carney/Ramia* 2001). Im ‚alten' Wohlfahrtsstaat „entitlement was established by virtue of attributes associated with the ‚status' of the person as being unemployed" (*Carney/Ramia* 2002, S. 15). Im ‚neuen' Wohlfahrtsstaat erhält die Klientin staatliche Leistungen dagegen erst im Rahmen einer *Austauschbeziehung*, innerhalb derer sie sich extravertraglichen, weil politikbestimmten Vertragsanforderungen unterwerfen muss und dabei einen subordinationsrechtlichen Rechtsstatus zugewiesen bekommt. In Deutschland wird diese geschwächte Rechtsstellung der Klientin vor allem in der Debatte um das Instrument der Eingliederungsvereinbarung im Rechtskreis des SGB II heftig kritisiert (zur Diskussion z.B. *Jaehrling* 2010; *Ludwig-Mayerhofer* 2010; *Bieback* 2009; *Bartelheimer* 2008; *Busse* 2008; *Kramer* 2006; *Lang* 2006).

Zwar wird in der Eingliederungsvereinbarung als einem Verwaltungsvertrag zwischen einer Behörde der managerialen Arbeitsverwaltung und ihren Klienten, entsprechend dem workfare-Ansatz (*Mohr* 2007, S. 13ff.), längst das konzeptionelle „Kerninstrument aktiv kooperativer Eingliederungsbemühungen" (*Münder* 2007, S. 232) gesehen. Kritisiert wird jedoch das durch Kooperation *und* Zwang gestrickte Verhältnis zwischen SGB II-Behörde und Klient. Die SGB II-Behörde strebt (§ 15 SGB II folgend) im Prinzip immer dann ein subordinationsrechtliches Vertragsverhältnis qua Eingliederungsvereinbarung über behördliche Eingliederungsleistungen und Eingliederungsbemühungen des Klienten an, wenn der Klient einen Antrag auf Leistungen zum Lebensunterhalt stellt und dafür die Voraussetzungen nach SGB II erfüllt.[2] Durch die Vertragsbeziehung soll der Klient als „Mensch mit spezifischen Fähigkeiten, Forderungen und Einschränkungen" in den Blick kommen: Um die Hilfe effektiv zu machen, wird sie deshalb maßgeschneidert und nicht standardisiert gewährt, nicht mehr an den durchschnittlichen, sondern den spezifischen Fertigkeiten des einzelnen Leistungsempfängers ausgerichtet" (*Eichenhofer* 2004, S. 204). Zugleich gibt die Behörde dem Klienten den Vertragsinhalt weitgehend – doch idealerweise im Dialog mit ihm und unter Berücksichtigung seiner Perspektive – vor. Sie kann ihn sogar (nach § 53 SGB X) an den Klienten, verweigert dieser die Vertragsbereitschaft, als eine einseitig festgelegte Integrationsstrategie per Verwaltungsakt anordnen. Eine faire Aushandlung der Vertragsinhalte zwischen den Parteien sei „wegen der Möglichkeit der einseitigen Festlegungen (Abs. 1 Satz 6) also bereits strukturell frag-

lich“ (*Münder* 2007, S. 233f.); die Eingliederungsvereinbarung als „hoheitliches (normsetzendes) Handeln in lediglich pseudokonsensuellem Gewand“ zu betrachten (*Spellbrink* 2008, § 15 Rz. 10).

Der vorliegende Beitrag bemüht sich weniger um eine wertende, als vielmehr um eine funktionalistische Perspektive, indem er auf die institutionalistische Rückbindung des Klientinnenstatus fokussiert und ihn dabei in den Kontext der neuen Regulationslogik der managerialen Arbeitsverwaltung im *New Public Contractualism* stellt. Gezeigt werden soll, *dass der subordinationsrechtliche Rechtsstatus der Klientin als konstitutiver Bestandteil dieser neuen Regulationslogik fungiert*.

Die Darstellung dieses Gedankens lässt sich grob in zwei Teile differenzieren: Im ersten Teil (Abschnitte 1-4) wird verdeutlicht, dass die Klientin der managerialen Dienstleistungsverwaltung des *New Public Contractualism* über den systematischen Einsatz politikbestimmter Verwaltungsverträge mit extra-vertraglichen Zumutungen konfrontiert wird. Der zweite Teil (Abschnitte 4-6) führt diesen Zusammenhang am Beispiel der Eingliederungsvereinbarung im Rechtskreis des SGB II näher aus.

Dem Text geht es somit *nicht* um die empirische Analyse realen behördlichen Entscheidungshandelns sowie individueller Bewältigungsstrategien (dazu z.B. *Ludwig-Mayerhofer et al.* 2009; *Schütz et al.* 2012). Deutlich werden soll vielmehr die innige Verknüpfung von Rechtsstatus und managerialer Verwaltungsstruktur, die dazu führt, dass die Vertragsbeziehung zwischen SGB II-Behörde und Klientin zugleich durch die Zumutungen extra-vertraglicher Vertragsbedingungen geprägt ist.

1. Die doppelte Logik des Vertrags in Großorganisationen

Gunther Teubner zufolge kompensieren Großorganisationen in komplexen Umwelten die Nachteile ihrer wenig flexiblen, bürokratischen Strukturen durch die Einführung von Verträgen (z.B. als Franchising) (*Teubner* 1987; 1992, S. 197). Organisation und Vertrag werden von *Teubner* als eigenständige Systemtypen begriffen, die sich u.a. durch ihr „Mischungsverhältnis von Varietät und Redundanz“ (*Teubner* 1992: 198) unterscheiden: Während Organisationen ein hohes Maß an Redundanz aufweisen und aus mangelnder Varietät Folgeprobleme wie „Rigidität, Bürokratismus, Motivationsprobleme, Innovationsmangel, hohe Informationskosten“ bewältigen müssen (*Teubner* 1992, S. 197), besitzen marktliche Vertragsbeziehungen „eine relativ hohe Varietät bei relativ niedriger Redundanz“ (*Teubner* 1992, S. 197).

Werden Verträge in Großorganisationen eingeführt, nehmen sie „organisatorische Elemente in sich“ auf, und werden die „Organisationen mit marktlichen Elementen durchsetzt“ (*Teubner* 1992, S. 198). Das Ergebnis ist die „‚Doppelkonstitution‘ von Vertrag und Organisation innerhalb *eines* institutionellen Arrangements“ (*Teubner* 1992, S. 198; herv. von mir, CW). Kommunikative Ereignisse innerhalb dieses institutionellen Arrangements unterliegen also einer *doppelten* Logik, weil sie stets zwei verschiedenen Bezugspunkten *gleichzeitig* – der Vertragsbeziehung und der Organisation – zugerechnet werden (müssen). In *Teubners* Worten: „*Ein kommunikatives Ergebnis ... wird sowohl einem der autonomen Vertragspartner als auch gleichzeitig der Gesamtorganisation zugerechnet*“ (*Teubner* 1992, S. 199). Bei einem solchen Kommunikationszusammenhang kann man somit „von der Ko-Existenz von vergemeinschafteten Zwecken und Individualzwecken ausgehen“ (*Teubner* 1992, S. 201).

2. Der Verwaltungsvertrag

2.1 Autonomie der Verwaltung

Der Vertrag erlaubt einer Großorganisation, gezielt und flexibel auf erhöhte Komplexität zu reagieren. Mit dem Vertrag macht sie sich für den „Außenlärm" ihrer Umwelt (Publikum) empfänglich (*Teubner* 1987, S. 101), stellt sie einen Ausschnitt ihrer Erwartungsstrukturen auf Kognition um (Vertragslogik des Vertrags) und hält sie mit ihrem Organisationsziel normativ an Gesetztem fest (Organisationslogik des Vertrags).

Die manageriale Arbeitsverwaltung ist eine Großorganisation, die deshalb mit erhöhter Komplexität konfrontiert ist, weil die verschiedenen Subsysteme und Akteure nicht länger lediglich als ausführende Organe gesetzlicher Vorgaben oder dem Staate unterworfene Bürger betrachtet, sondern in ihrer Autonomie und Selbststeuerung anerkannt werden. Im alten Modell der so genannten „Max-Weber-Bürokratie" dagegen wird die politische Steuerung der Verwaltung mit Bezug auf Hierarchie und die richtige Gesetzesanwendung entworfen, und letztlich auf den politisch artikulierten Willen des Volkes als Träger der Staatsgewalt zurückgeführt (z.B. *Snellen* 2006). Die rechtsstaatliche Tradition einer Präzisierung der Bedingungen, Differenzierung und Verfeinerung möglicher Tatbestände sowie das Denken in Regeln und Ausnahmen soll die Vielzahl der Falltypen durch den politischen Souverän beherrschbar machen; der ‚Rest' soll im rechtlich nachvollziehbaren, regulierten Ermessensvollzug bewältigt werden (*Luhmann* 1973, S. 100). Der Verwaltungsakt gilt hier als einzig angemessene Form des Verwaltungshandelns.

Die empirische Verwaltungsforschung der 1960er und 70er Jahre entzieht dieser Tradition die Grundlage. Sie legt offen, dass diese Verwaltungssteuerung durch Gesetze geradezu ein Einfallstor für eine gegenläufige Steuerung der Politik durch die Verwaltung darstellt – und zwar für alle Phasen des *Policy Cycle* (*Bogumil/Jann* 2009, S. 27): Verwaltungshandeln, ganz gleich, ob der Akzent auf der Konditional- oder Zweckprogrammierung liege, lasse sich durch Politik nicht vollständig steuern; viele Anwendungsfragen seien mit der formellen politischen Entscheidung noch ungeklärt, ihre Klärung erfolge vielmehr im Gesetzesvollzug (*Bogumil/Jann* 2009, S. 197), die gesetzliche Bindung der Verwaltung erfordere darum flexibles Verwaltungshandeln (*Hill* 1987, S. 19f.). Die Fachdiskussion der 1970er Jahre bescheinigt der Verwaltungspraxis schließlich aus Mangel an angemessen flexiblen Regularien ein „muddling through" (*Lindblom* 1975), eine „brauchbaren Illegalität" (*Luhmann* 1964), den „permanenten Verfassungsbruch" (*Wagener* 1979); Verwaltungshandeln sei „in vielen Aufgabenbereichen auf Verhandlungen und Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Gruppen oder Organisationen angewiesen" (*Bogumil/Jann* 2009, S. 177). Innerhalb dieser Fachdiskussion setzt sich allmählich das Bild vom kooperativen Staat durch, der Entscheidungen idealerweise aushandelt, „informelle Absprachen trifft oder Verträge schließt" (*Bogumil/Jann* 2009, S. 176).

2.2 Flexibilisierung des Verwaltungshandelns

Mit der Einführung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG), das 1977 in Kraft tritt, reagiert der Gesetzgeber auf die Forderung nach flexibleren Formen des Verwaltungshandelns. Er verweist auf zentrale Bedürfnisse der Verwaltungspraxis und darauf, dass die Rechtsverhältnisgestaltung für manche Fälle zu starr sei (*Pakeerut* 2000, S. 94f., unter

Hinweis auf BT-Dr 7/910, S. 77). Der Verwaltungsvertrag, dessen Legitimität fast ein Jahrhundert lang mehrheitlich bezweifelt wurde (dazu ausführlich *Pakeerut* 2000), wird endlich als Alternative zum Verwaltungsakt anerkannt. Zwar war der Einsatz von Verwaltungsverträgen zuvor in ausgesuchten Anwendungsfeldern möglich (*Ule/Laubinger* 1995, S. 736). Doch mit dem VwVfG als einem *allgemeinen* Verwaltungsverfahrensrecht kann die Verwaltung den Verwaltungsvertrag immer bevorzugen, solange ein Gesetz einen Verwaltungsakt nicht zwingend vorschreibt. Indem der gesetzliche Anwendungsbereich dieser administrativen Handlungsform damit material weitgehend ungeregelt bleibt, kommt es zu einer gewissen Lockerung im Verhältnis von Legislative und Exekutive. Der Gesetzgeber nimmt bewusst eine gleichsam ‚evolutive' Perspektive ein und begnügt sich „ausschließlich mit den für die Verwaltungspraxis unbedingt erforderlichen Vorschriften" (*Pakeerut* 2000, S. 95).[3] Zugleich schließt er sich der staatsphilosophischen Begründung einer Grundsatzentscheidung des BVerwG von 1966 an, wonach „die Handlungsform des verwaltungsrechtlichen Vertrages den Fortschritt von obrigkeitsstaatlichen Vorstellungen zum modernen Rechtsstaat mit der völlig geänderten rechtlichen Stellung der Bürger kennzeichne"; der Bürger könne „nicht mehr lediglich als Verwaltungsobjekt betrachtet werden" (*Pakeerut* 2000, S. 111, Fn. 433). Diese Haltung unterstreicht die Lockerung zwischen Legislative und Exekutive, weil der Freiraum administrativen Handelns erhöht und die konkrete Ausgestaltung des Ermessensspielraums nun gemeinsam durch die Vertragspartner Behörde und Bürger vorgenommen werden soll. Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns beim Vertragsabschluss stützt sich nicht länger allein auf den Gesetzgeber, sondern erhält ihre Legitimität zugleich durch den – gesetzlich gerahmten – Willen der Vertragspartner.[4] Diese Entwicklung korrespondiert mit einem grundlegenden Wandel im Staats- und Demokratieverständnis (z.B. *Bogumil/Jann* 2009, S. 198; *Blanke* 2008, S. 739; *Dahm* 2004, S. 169ff.).

2.3 Der Vertrag in der managerialen öffentlichen Verwaltung

Dennoch hat der Verwaltungsvertrag als alternative Form administrativen Handelns nach Inkrafttreten des VwVfG weiterhin eine Randstellung inne. Trotz der pragmatischen Haltung des Gesetzgebers gilt der Verwaltungsvertrag in der Entwurfsbegründung zum VwVfG als atypische Handlungsform (BT-Dr 7/910, S. 81; *Gurlit* 2000, S. 4). Dies ändert sich grundlegend im Zusammenhang mit der jüngeren Reform der öffentlichen Verwaltung nach den Prinzipien des Managerialismus.

Die Subsysteme des Politiksystems (Verwaltung, Politik, die Individuen des Publikums) werden im Managerialismus verstärkt gegeneinander differenziert und als selbstgesteuerte Akteure mit unterschiedlichen Rationalitäten, die nicht länger in einem kausalen Steuerungsverhältnis zueinander stehen, anerkannt (*Vincent-Jones* 2006, S. 72ff.; *Rhodes* 1996; *Treutner* 1998; *Willke* 2001). Zugleich erfolgt die Schaffung organisatorisch klarer Einheiten im Sinne von Verantwortungszentren (*Bogumil* 2005, S. 494). Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung gilt in diesem ‚Modernisierungsprozess' als Sollbruchstelle Nr. 1 (*Bogumil* 2005, S. 494). Politik soll sich nicht länger in die operative Steuerung einmischen, sondern auf die Vorgabe von strategischen Größen und Rahmendaten beschränken (*Bogumil* 2005, S. 495). Das Parlament gibt der Verwaltungstätigkeit also das *Was* vor, während die Verwaltung darüber bestimmt, *wie* sie die Vorgaben des Parlaments realisieren will (*Wimmer* 2004, S. 249; *Schedler/Proel-*

ler 2003, S. 52f.). In diesem Zusammenhang nimmt die Bedeutung von Konditionalprogrammen zugunsten von Zweckprogrammen (Final- und Aufgabenprogramme mit Akzent auf Konzepten, Prinzipien, Leitlinien) ab (*Schuppert* 2005, S. 39). Gesetze werden als final steuernde Programmsätze konzipiert (*Waibel* 2005, S. 512) und innerhalb der Verwaltung durch *Zielvereinbarungen* umgesetzt.[5] Sollen diese Zielvereinbarungen vermittels eines Verwaltungsvertrags zwischen Behörde und Klient letztlich auch das Verhalten des Klienten steuern, müssen sie als *extra-vertragliche Elemente* zum *indisponiblen* Bestandteil dieses Vertrags werden. Im Verwaltungsvertrag zwischen Behörde und Klient wird so die Logik der Organisation reflektiert und an die Vertragspartner weitergereicht.

3. Verwaltungsverträge im *New Public Contractualism*

3.1 Der doppelt regulierte Verwaltungsvertrag

Das Steuerungsinstrument Verwaltungsvertrag[6] setzt nun an allen Schnittstellen der Verwaltung an: zwischen den Verwaltungsebenen, zwischen Verwaltung und nicht-staatlichen Leistungsträgern, zwischen Verwaltung und Publikum. *Peter Vincent-Jones* (2006, S. 21ff.) zufolge lassen sich demnach drei Vertragstypen unterscheiden: der administrative Vertrag (administrative contract), der ökonomische Vertrag (economic contract) und der Sozialvertrag (social control contract).

Administrative Verträge werden in hierarchisch-bürokratischen Verwaltungsbeziehungen eingesetzt. Voraussetzung ist die Befugnisübergabe (Devolution) finanzieller Kontrolle und Vertragsfreiheit an die Behörden, die ihr Budget operational kontrollieren, deren Leistungen durch Monitoring gemessen werden und die gegenüber dem vorgesetzten Vertragspartner verantwortlich sind. Der administrative Vertrag dient somit der Flexibilisierung hierarchischer Verwaltungsbeziehungen. Er räumt den untergeordneten Behörden eine gewisse Autonomie ein, durch welche die Verwaltungshierarchie allerdings lediglich ‚überformt' und nicht aufgehoben wird. Die Regulierungsstruktur des administrativen Vertrags ist vergleichsweise simpel, weil durch sie über- und untergeordnete Ebenen innerhalb der Verwaltungsbürokratie vertraglich neu verknüpft werden, ohne die hierarchische ‚Grundstruktur' anzutasten (daher die Bezeichnung ‚hierarchical regulation by contract') (*Vincent-Jones* 2006, S. 26). Die Architektur der beiden anderen Vertragstypen ist dagegen komplexer, weil sie *doppelt reguliert* sind.

Ökonomische Verträge zwischen Staat und (öffentlichen, privaten oder non-profit) Dienstleistern auf Quasi-Märkten für Gesundheit, Erziehung etc. basieren auf Konkurrenz und Vermarktlichung; durch solche Verträge soll u.a. Bürokratie verringert werden. *Sozialverträge* werden zur Regulierung der Beziehung zwischen individueller Klientin und staatlicher Behörde eingesetzt, wobei auf die Regulierung des Klientinnenverhaltens abgezielt wird, obwohl die Klientin zugleich als selbstgesteuerte Akteurin anerkannt ist.

Mit dem ökonomischen Vertrag und dem Sozialvertrag werden somit jeweils horizontale Vertragsbeziehungen geregelt, die jedoch *zugleich* in einen hierarchisch gebauten Regulierungsrahmen aus administrativen Verträgen eingespannt sind: Beim ökonomischen Vertrag muss die horizontale Vertragsbeziehung zwischen Behörde und Dienstleister immer auch im Kontext der vertikalen Vertragsbeziehung zwischen Fachministerium und Behörde betrachtet werden (*Vincent-Jones* 2006, S. 28). Ähnlich beim Sozial-

vertrag: Auch hier ist die Vertragsbeziehung zwischen Behörde und Klient in die hierarchische Beziehung zwischen Behörde und zentraler Ministerialautorität eingespannt (*Vincent-Jones* 2006, S. 29).

In ökonomische und soziale Verträge sind somit *zwei* ineinander greifende Vertragsbeziehungen eingelassen: zum einen die Vertragsbeziehung der beiden Vertragspartnerinnen (Behörde und Dienstleister bzw. Behörde und Klientin), zum anderen die Vertragsbeziehung zwischen der behördlichen Vertragspartnerin und der übergeordneten Verwaltungsebene (*Vincent-Jones* 2006, S. 25f.). Diese Vertragstypen sind durch eine *doppelte Regulationsstruktur* – durch die *doppelte Logik von Organisation und Vertrag* im Sinne *Teubners* – gekennzeichnet, weil sie Beziehungen zwischen einer Behörde und einer Akteurin der behördlichen Umwelt regeln, die zugleich durch administrative Vertragsbeziehungen innerhalb der Verwaltungshierarchie strukturiert sind (*Vincent-Jones* 2006, S. 28).

3.2 Vertragliche und extra-vertragliche Elemente des Sozialvertrags

Doppelt regulierte Verträge wie der Sozialvertrag, dem sich die Eingliederungsvereinbarung zuordnen lässt, *kombinieren hierarchische und vertragliche Elemente* (*Vincent-Jones* 2006, S. 164): Ihre vertragliche Ebene ist mit bürokratischen Zielen durchsetzt, die dem *administrativen Vertragsrahmen aus Zielvereinbarungen* innerhalb der Verwaltung entstammen und neben dem verhandelbaren Vertragsinhalt nicht-verhandelbare Bestandteile des Vertrags zwischen Behörde und Klient bilden. Diese bürokratischen und nicht-verhandelbaren Bestandteile des Vertrags bilden seine „nicht-konsensuellen" (*Durkheim*) bzw. „extra-vertraglichen" (*Vincent-Jones*) Elemente und sind damit „nichts anderes als die innervertragliche Rekonstruktion von gesellschaftlichen Umweltanforderungen an den konkreten Vertrag" (*Teubner* 1987, S. 143). Das Verhältnis von bürokratischen und vertraglichen Elementen ist dabei keineswegs gleich einem Nullsummenspiel – nach dem Motto ‚je mehr Vertrag, desto weniger Organisation' – zu denken, sondern als wechselseitiges Steigerungsverhältnis: der Kollektivcharakter *und* der Individualcharakter der Vertragsbeziehung werden *gleichzeitig* gesteigert (*Teubner* 1992, S. 200). Innerhalb dieser wechselseitigen Steigerungsbeziehung entsteht die Doppelorientierung des Vertrags, ist er *gleichzeitig* auf Erwartungen hin ausgerichtet, die sich aus der individuellen Vertragsbeziehung *und* dem Organisationsziel ergeben.

Und doch sind Organisations- und Vertragslogik, sind vertragliche und extra-vertragliche Vertragselemente von Sozialverträgen im *New Public Contractualism* keineswegs gleichermaßen relevant. Wäre das so, müsste Politik, die der öffentlichen Verwaltung ihre Ziele vorgibt, ihren Steuerungsanspruch aufgeben. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr setzt die Politik ihren Steuerungsanspruch im Sinne eines *governance by contract* durch, indem sie ihre politischen Ziele per Gesetz an die Verwaltungsspitze weiterreicht, ihr aufträgt, diese Zielsetzung in Verwaltungsziele zu transformieren, über administrative Verträge (Zielvereinbarungen) bis auf die unterste Behördenebene durchzureichen und schließlich als extra-vertragliche Vertragselemente in die Sozialvertragsbeziehung zwischen Behörde und Klientin einzuführen. Sowohl die administrativen als auch die sozialen Verträge innerhalb eines solchen Arrangements sind somit in letzter Konsequenz immer *politikbestimmt* („policy-driven") (*Vincent-Jones* 2006, S. 19, 34). Sie sind vertragliche Kooperationen im *Schatten der Hierarchie* (zu dieser Terminologie z.B. *Mayntz* 1995, S. 160).

3.3 Vertragsexterne Steuerungsmechanismen

Damit die extra-vertraglichen, auf die politische Zielsetzung rückführbaren Vertragselemente definiert und erfolgreich an den Klienten adressiert werden können, ist der administrative Vertragsrahmen aus Zielvereinbarungen in einen durch die Elemente der *Standard-Setzung* (standard-setting), der *Leistungskontrolle* (performance monitoring) und der *Durchsetzung* (enforcement) dieser Standards geprägten Zielsteuerungsprozess eingebettet (*Vincent-Jones* 2006, S. 69; *Vincent-Jones* 2000, S. 326 mit Bezug auf *Stinchcombe* 1985). Der Fokus in der Analyse von Verwaltungsverträgen im *New Public Contracting* liegt somit auf der Spannung zwischen der Befugnisübergabe (Devolution) unter der Bedingung politischer Zielvorgaben und deren administrative Spezifizierung durch Standards, Monitoring sowie Elemente der Durchsetzbarkeit. Damit stellt sich die Frage, wie das Kontrollsystem Vertrag die Übertragung von Autonomie und Verantwortlichkeit (Devolution) mit zentraler Kontrolle und Aufsicht vereinbaren kann (*Vincent-Jones* 2006, S. 104).

4. New Public Contracting im SGB II

4.1 Extra-vertragliche Elemente und Steuerungsmechanismen

Am Beispiel des Zielsteuerungsprozesses im Rechtskreis des SGB II wird im Folgenden rekonstruiert, wie die politische Zielsetzung des Gesetzgebers über die Spitze der Arbeitsverwaltung bis in das einzelne Jobcenter im Rahmen von Zielvereinbarungen in die Beziehung zwischen Behörde und Klientin ‚hineingegeben' wird, um – unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Handlungslogiken der verschiedenen Verwaltungsebenen – das Klientinnenverhalten im politisch gewünschten Sinne zu steuern (Abschnitte 4 und 5). Die o.g. Steuerungsmechanismen *Standard-Setzung*, *Leistungskontrolle* und *Durchsetzung* dieser Standards sorgen dafür, dass im Sozialvertrag zwischen Behörde und Klientin extra-vertragliche, weil politikbestimmte Vertragselemente dominieren. Dabei, so soll gezeigt werden, ermöglicht der subordinationsrechtliche Rechtsstatus der Klientin beim Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, dass diese extra-vertraglichen Vertragselemente gegebenenfalls auch gegen ihren Willen *durchgesetzt* werden können (Abschnitt 6).

4.2 Hierarchical regulation by contract

In der managerialen Arbeitsverwaltung ist die Steuerung der internen Verwaltungsbeziehungen zwischen dem Fachministerium, der Bundesarbeitsagentur und den SGB II-Behörden als *hierarchical regulation by contract* vorgesehen: Die formale Beziehung zwischen diesen hierarchisch einander zugeordneten Behörden wird durch die Einführung von Zielvereinbarungen, die kaskadenartig aneinander anschließen, gleichsam überformt, indem sie Vertragspartner aus ihnen macht, ohne die formale Hierarchie auszusetzen.[7] Eine wichtige Voraussetzung dieses administrativen Vertragsrahmens ist der besondere gesetzliche Zuschnitt des SGB II, das mit Blick auf die Anforderungen einer managerialen Arbeitsverwaltung Strukturvorgaben aus final steuernden Programmsätzen statt hoheitliche Imperative liefert (*Waibel* 2005, S. 512): Nach § 48b Satz 1 SGB II[8] soll das

BMAS, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen, für den Bereich der so genannten gemeinsamen Einrichtungen mit der BA eine Zielvereinbarung über die „Ziele nach diesem Buch" abschließen (§ 48b Abs. 1 Satz 1)[9] – d.h. mit Bezug auf *§ 1 SGB II*, der die *Aufgaben und Ziele der Grundsicherung* definiert. Der Gesetzgeber gibt also mit dem Instrument der *Zielvereinbarung* sein *Richtungsziel* an die Verwaltung weiter, um „einen normativen Belang bestmöglich, nach Kräften und im rechten Verhältnis zu anderen normativen Belangen zu verwirklichen" (*Engel* 2002, S. 9).

Es sind somit die Zielsetzungen des SGB II, welche den politischen Anschlusspunkt für die Arbeitsverwaltung bilden.[10] Diese Ziele werden von ihr im Rahmen der Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und der Bundesagentur für Arbeit (BA) auf der Grundlage eines Zielsystems konkretisiert und sollen von den Jobcentern als SGB II-Behörden weitestmöglich umgesetzt werden.

4.3 Standard-Setzung: Das Zielsystem

Eine Arbeitsgruppe im BMAS (*Kaltenborn et al.* 2010, S. 65ff.) hat in Kooperation mit der BA die Ziele des Gesetzgebers nach § 1 SGB II für das Jahr 2010 in ein Zielsystem mit den Zielkategorien „Verringerung der Hilfebedürftigkeit", „Verbesserung der Integration in Arbeit" und „Langzeitbezug vermeiden" übersetzt[11] und an die zielgesteuerte Arbeitsverwaltung weitergereicht:[12] Die Zielkategorie „Verringerung der Hilfebedürftigkeit" schließt an § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB II an, wonach erwerbsfähige Hilfebedürftige ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln bestreiten sollen, damit ihre Hilfebedürftigkeit geringer wird (*ARGE Wesel* 2010, S. 7);[13] die Zielkategorie „Verbesserung der Integration in Arbeit" schließt an § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB II an, wonach Hilfebedürftigkeit durch Erwerbstätigkeit zu vermeiden bzw. zu beseitigen ist (*ARGE Wesel* 2010, S. 8);[14] die Zielkategorie „Langzeitbezug vermeiden" schließt an § 1 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 an, wonach die Dauer der Hilfebedürftigkeit zu verkürzen ist (*ARGE Wesel* 2010, S. 8).[15]

Alle genannten Zielkategorien sind Bestandteil eines Zielsystems; ihnen sind Zielindikatoren und Richtgrößen untergeordnet (*Schütz* 2008, S. 95): Die *Zielkategorie* (z.B. die „Verringerung der Hilfebedürftigkeit") wird durch einen quantifizierten *Zielindikator* (z.B. „Summe passive Leistungen"[16]) ergänzt, der die Realisierung der Zielkategorie – und damit die Leistungen der SGB II-Träger (Jobcenter) – messbar machen soll. Die Ergänzung des Zielindikators mit *Richtgrößen* differenziert diesen weiter aus (z.B. als Anteil geförderter und ungeförderter Integrationsfälle, deren Nachhaltigkeit, die Zahl der Arbeitslosen, der Anteil unversorgter Bewerber und Altbewerber).[17] Es ist der *Zielindikator*, der den *Gegenstand verbindlicher Vereinbarungen* zwischen dem BMAS und der BA bildet (*Schütz* 2008, S. 95), indem er als quantitative Größe von diesen gemeinsam festgelegt wird (z.B. als Ziel, die Integrationsquote um nicht mehr als 9,4 v. H. gegenüber dem Vorjahr verringern).

Dieses Zielsystem fungiert für die Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA als *Instrument der Standard-Setzung*. Im Zielvereinbarungsprozess verständigt man sich dann ‚nur' noch über die (messbare) Größe der Zielindikatoren und spezifiziert sie für jedes einzelne Jobcenter in Abhängigkeit seines regionalen Arbeitsmarktes und seiner Kundenstruktur.

4.4 Der Zielvereinbarungsprozess

Beim Zielvereinbarungsprozess zwischen BMAS und BA sind die Verhandlungspartner auf die Festsetzung quantitativer Zielindikatoren fokussiert. Um den Vorschlägen des BMAS eigene Zielgrößen gegenüberstellen zu können, tritt die BA, vermittelt über die Regionaldirektionen, in Kontakt mit den einzelnen SGB II-Behörden.[18] In diesem *Gegenstromverfahren* stimmt die zuständige Regionaldirektion die anvisierten Zielgrößen des BMAS mit der Leistungsfähigkeit der einzelnen SGB II-Behörde ab. Die Zielgrößen sollen nicht top-down oktroyiert, sondern als *Orientierungswerte* einem bottom-up-Informationsstrom ‚ausgesetzt' werden, der lokale Besonderheiten (den lokalen Arbeitsmarkt, die spezifische Struktur der SGB II-Klientinnen) berücksichtigt (vgl. *Bundesagentur für Arbeit* 2010, S. 4). Die Grundlage für diesen Abstimmungsprozess liefert ein *Planungsbrief*, der alljährlich im Oktober in Kooperation von BMAS und BA veröffentlicht und den Jobcentern vorgelegt wird. Der Abstimmungsprozess zwischen BMAS, BA und SGB II-Behörde erfolgt in drei Phasen[19] und umfasst, neben der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA, den Abschluss einer *lokalen Zielvereinbarung* zwischen der BA und jeder einzelnen SGB II-Behörde.

Phase 1: Die BA fordert die Trägerversammlung und Geschäftsführung jeder einzelnen SGB II-Behörde auf, ihre lokalen Angebotswerte auf der Grundlage des Orientierungswertes des BMAS für das Folgejahr, der sich an zentral vorgelegten Prognosewerten des laufenden Jahres ausrichtet, abzustimmen und über das Online-Planungssystem TN-Planning an die Zentrale der BA weiterzuleiten. Hierbei werden Trägerversammlung/Geschäftsführung von der örtlichen Arbeitsagentur bzw. den Agenturberatern der Führungsunterstützungs-Teams der zuständigen Regionaldirektion begleitet (*Ochs et al.* 2005, S. 55). Die Trägerversammlung schickt ihre Zielplanung über das genannte Datenverarbeitungsprogramm zur BA-Zentrale.

Phase 2: Die BA plausibilisiert die Daten inhaltlich und technisch, und hält bei deutlicher Abweichung vom Orientierungswert Rücksprache mit dem Jobcenter; in der Regel sind die Erwartungen des BMAS ehrgeiziger als das Angebot der Jobcenter. Schließlich aggregiert die BA die Daten und stimmt sie mit den Orientierungswerten des BMAS im Rahmen von Zielverhandlungen ab. Das Ergebnis der Zielverhandlung bildet den Inhalt der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA, und soll bis Mitte Januar des geltenden Jahres abgeschlossen sein.

Phase 3: Die BA bricht das Ergebnis auf die einzelne SGB II-Behörde herunter und fordert deren Trägerversammlung und die Geschäftsführung auf, den vorgeschlagenen Wert durch eine ehrgeizigere Zielsetzung zu unterbieten. In der Regel akzeptieren Trägerversammlung und Geschäftsführung die vorgeschlagenen Werte. Bis Februar wird das Ergebnis der lokalen Zielvereinbarung zwischen Trägerversammlung und Geschäftsführung des Jobcenters einerseits und der BA andererseits von den Regionaldirektionen bekannt gegeben; womit der lokale Zielvereinbarungsprozess abgeschlossen ist.

4.5 Das Integrations- und Arbeitsmarktprogramm

Die *lokale Zielvereinbarung* bildet den Ausgangspunkt für das *Integrations- und Arbeitsmarktprogramm* des einzelnen Jobcenters. Mit diesem Integrations- und Arbeitsmarktprogramm übersetzt das Jobcenter die quantifizierten Zielwerte aus der lokalen

Zielvereinbarung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des regionalen Arbeitsmarktes sowie der eigenen Kundenstruktur in ein *qualitatives* Handlungsprogramm: So wird beispielsweise die Zielkategorie „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit" in verschiedene *Handlungsfelder* der SGB II-Behörde *differenziert* (z.B. in das Handlungsfeld „Jugendliche"), *operationalisiert* (z.B. als „Projekt ‚Sprungbrett' zur Förderung von Jugendlichen mit multiplen Vermittlungshemmnissen") und *umgesetzt* (z.B. durch „ganzjährig 240 Plätze kreisweit, 60 je Jobcenter") (*ARGE Wesel* 2010, S. 11). Die Umsetzung der Ziele aus der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA wird von dem einzelnen Jobcenter somit in letzter Instanz als *Repertoire konkreter Eingliederungsleistungen* (wie das genannte Projekt) für einen *bestimmten Kundenkreis* (hier: Jugendliche) in einer *bestimmten Anzahl* (hier: 240 Plätze kreisweit, 60 je Jobcenter) vorgehalten. Dieses Repertoire ist unmittelbar an die Zielvereinbarung rückgebunden und nimmt als solche *eine erste allgemeine Verknüpfung* zwischen dem Zielsystem und den ‚objektiven' Lebens- und Problemlagen der durch das Jobcenter zu betreuenden Klienten vor.

4.6 Leistungskontrolle: Das Kontroll- und Berichtswesen

Um die Realisierung der politischen Zielvorgaben durch die Arbeitsverwaltung nachzuhalten, findet eine regelmäßige *Leistungskontrolle* statt. Hierzu sind in der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA in § 5 klare Verantwortlichkeiten des BA-Vorstands gegenüber dem BMAS *für die Zielerreichung durch die SGB II-Behörden* definiert (BMAS/BA 2010, S. 8f.). Diese Verantwortlichkeit ist nach den §§ 6 und 7 der Zielvereinbarung mit einem mehrstufiges Kontroll- und Berichtswesen zwischen der BA und dem BMAS, sowie den Jobcentern und örtlichen Arbeitsagenturen verknüpft. Die örtliche Arbeitsagentur hat den Stand der Zielerreichung regelmäßig mit der Geschäftsführung des Jobcenters zu erörtern und bei Bedarf neue Steuerungsmaßnahmen einzuleiten (*BMAS/BA* 2010, S. 9). Die BA überwacht die vereinbarte Zielerreichung, steuert bei Bedarf gegen und informiert das BMAS „jedes Quartal im Rahmen von Zielerreichungsdialogen auf Fach- und Leistungsebene" über die Resultate, die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der aktuell nicht vermittelbaren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, sowie die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der weiterhin erwerbslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (*BMAS/BA* 2010, S. 9). Bis zum 31. März des Folgejahres werden die Jahresergebnisse in einem schriftlichen Bericht dem BMAS mitgeteilt. Die Anstrengungen zur Umsetzung der *Standards*, die im Rahmen von Zielsystem und Zielvereinbarung mit Blick auf die gesetzlichen Vorgaben des SGB II festgelegt werden, werden so durch ein dichtes System der *Leistungskontrolle* kontinuierlich einem *Monitoring* unterzogen.[20]

Der Erfolg dieser Steuerungsbemühungen steht und fällt jedoch mit der *Durchsetzbarkeit* der festgelegten Standards gegenüber der Klientin. Im Folgenden wird daher einerseits der Beziehung zwischen dem Jobcenter und der Klientin (Abschnitt 5) und der besonderen Rechtsstellung der Klientin innerhalb dieser Beziehung (Abschnitt 6) vermehrte Aufmerksamkeit gewidmet.

5. Die Beziehung zwischen Jobcenter und Klient

5.1 Der Selektions- und Kombinationsraum

Als eine wichtige Voraussetzung zur Zielerreichung, und damit zur Realisierung vorgegebener Standards durch das einzelne Jobcenter, gilt die Auswahl zielführender Eingliederungsleistungen, die bei Bedarf exakt auf die individuelle Problemlage des Klienten passen müssen, sowie deren erfolgreiche Adressierung über die *Eingliederungsvereinbarung*. Zu diesem Zweck muss die Integrationsfachkraft das auf die allgemeine Kundenstruktur zugeschnittene Produktangebot ihrer Behörde mit der individuellen Problemlage des Klienten abgleichen. Sie muss dabei sowohl die Vorgaben aus der lokalen Zielvereinbarung als auch die Besonderheiten der Klientensituation im Blick haben. Beide Elemente unterliegen jedoch unterschiedlichen Logiken: Die Vorgaben aus der lokalen Zielvereinbarung verweisen auf die Logik der Organisation, während die Definition der Klientensituation notwendig die Klientenperspektive einbeziehen muss, und damit eine Austauschsituation im Sinne der Vertragslogik entsteht. Das ausgewählte Produkt ist also idealerweise das Ergebnis eines Matching *aus beiden Komponenten*. Es findet in einem komplexen *Selektions- und Kombinationsraum* statt, der zu einer Vielzahl unterschiedlicher Ergebnisse führen kann.

Die BA-Spitze ist gegenüber dem BMAS im Rahmen des o.g. Systems der Leistungskontrolle für die Matching-Leistungen der Jobcenter, die sie nicht selbst erbringt (vgl. auch *Vincent-Jones* 2006, S. 154), verantwortlich. Sie ist daher an der Institutionalisierung einer *vergleichbaren Performance* aller Jobcenter u.a. beim Einsatz von Eingliederungsleistungen interessiert und hat miteinander verwobene Instrumente entwickelt, die ein *Standard sicherndes* Matching-Procedere sicherstellen sollen: den *Produktkatalog* und das *4-Phasen-Modell*.

5.2 Der Produktkatalog

Produkte sind durch die BA entwickelte Eingliederungsleistungen auf der Grundlage von § 16 SGB II. Der Produktkatalog ist bereits bei der Erstellung des Integrations- und Arbeitsmarktprogramms, bei der auch das vorrätige Portfolio an Eingliederungsleistungen definiert wird, im Einsatz. Angenommen wird, dass ein bestimmtes Produkt bei einer bestimmten Klientin eine bestimmte *kausale Wirkung* zeitigt, d.h. der ‚Produktkonsum' das *Verhalten der Klientin* auf eine Weise *steuert*,[21] die letztlich der Realisierung der Zielvereinbarung dient: indem z.B. das Bewerbungstraining einer niedrig qualifizierten Klientin zur Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung führt und auf diese Weise die Höhe staatlicher Substitutionsleistungen reduziert werden kann (Zielkategorie „Verbesserung der Integration in Arbeit"; Zielindikator „Summe der passiven Leistungen"). Produkte sind also Mittel zur Realisierung der Zielvereinbarung.

Die Entwicklung von Produkten für bestimmte Kliententypen und ihre Verknüpfung mit spezifischen Zielsetzungen, d.h. die *Konstruktion von Kausalität* (*Luhmann* 2000, S. 22ff.), nimmt die Abteilung „Produktentwicklung Grundsicherung" der BA-Zentrale vor. Hier findet in Abstimmung mit den in SGB II und III gesetzlich festgeschriebenen „Leistungen zur Eingliederung" und in Kooperation mit der Abteilung „Steuerung/Umsetzung SGB II" die Überprüfung und Weiterentwicklung der Produktportfolios und die Durch-

führung von Wirkungsanalysen zum Produkteinsatz statt (siehe auch *Ochs et al.* 2005, S. 53). Ein Produktkatalog schließlich enthält Empfehlungen darüber, „welche Aktiven Förderleistungen in welchen Handlungsstrategien sinnvoll eingesetzt werden können und beschreibt erfolgsfähige Vorgehensweisen bei der Umsetzung" (*Bundesagentur für Arbeit* 2009, S. 25). Dieser Produktkatalog stellt somit eine Engführung bei der Produktauswahl her. Er verknüpft die Ziele der Zielvereinbarung mit den antizipierten Lebens- und Problemlagen aus dem lokalen ‚Klientenpool' und schränkt die Zahl der bei einer individuellen Eingliederungsvereinbarung als zielführend geltenden Eingliederungsleistungen ein.

5.3 Das 4-Phasen-Modell

Der Produktkatalog bzw. die vom Jobcenter vorgehaltenen Produkte sind in das so genannte „4-Phasen-Modell" eingearbeitet, dessen Gebrauch die BA der Integrationsfachkraft verpflichtend vorschreibt. Als ein *Prozessmodell* soll es die Interaktion mit der Klientin im Sinne der Zielerreichung steuern (*Bundesagentur für Arbeit* 2010, S. 27; zu einer früheren Modellvariante[22] vgl. *Hielscher/Ochs* 2009). Vorgaben der Eingabemaske VerBIS sollen sicherstellen, dass der gesamte Interaktionsprozess zur Realisierung der lokalen Zielvereinbarung beiträgt.

Alle vier Phasen – Profiling, Zielfestlegung, Handlungsstrategie und Umsetzung – fungieren als Hilfestellung beim systematisierten Gewinn von Informationen über den Klienten, der Auswahl des passenden Produkts, dem individuell zugeschnittenen Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung sowie deren *kontrollierter* Umsetzung. Die Abfrage von Informationen zur Lebens- und Berufssituation des Klienten in *Phase 1* dient seiner Zuordnung zu einer von sechs vorgegebenen Profillagen. Die Zielauswahl in Abstimmung mit der ausgewählten Profillage in *Phase 2* erfolgt aufgrund einer vorliegenden Zielpalette. In *Phase 3* wird die Handlungsstrategie festgelegt: Hierzu schlägt das VerBIS-Programm aufgrund der vorherigen Selektionen eine mögliche Handlungsstrategie vor. Das Ergebnis wird schließlich in *Phase 4* vom VerBIS-Programm zusammengefasst und als „individuell vorstrukturierte Eingliederungsvereinbarung mit individuell auf das Profiling zugeschnittenen Handlungsoptionen" dem Klienten zum Vertragsabschluss vorgelegt (*Bundesagentur für Arbeit* 2009, S. 17). Die Eingliederungsvereinbarung selbst wird damit zum Ausgangspunkt strukturierter und terminierter „Aktivitäten des Kunden und der Vermittlungs-/Beratungsfachkraft in den folgenden Phasen des Integrationsprozesses" (*Bundesagentur für Arbeit* 2010, S. 27).

Auch wenn die Bundesagentur nicht müde wird zu betonen,[23] dass die Integrationsfachkräfte sich den Vorschläge des VerBIS-Programms nicht sklavisch unterwerfen, sondern jeden Einzelfall unter Berücksichtigung der Klientinnenperspektive genau anschauen sollen, präferieren der Aufbau des 4-Phasen-Modells und seine elektronische Unterstützung durch VerBIS bei der Produktauswahl deutlich die Organisationslogik und die Nachrangigkeit der individuellen Sichtweise der Klientin. Diese Asymmetrie macht, mit Blick auf den gesamten Zielsteuerungsprozess, auch Sinn: Denn das Jobcenter hält primär solche Produkte vor, die es im Rahmen des Integrations- und Arbeitsmarktprogramms eingekauft hat und die es nun einsetzt, um die mit der BA verhandelten lokalen Zielvorgaben zu erreichen. Für die Klientin bilden solche, einem stringenten Steuerungssystem folgenden Produktangebote jedoch eine Vertragsverhandlungsbasis, die für sie – aber auch für die einzelne Integrationsfachkraft – nicht zur Disposition steht. Diese bildet, ne-

ben weiteren, sich aus dem subordinationsrechtlichen Rechtsstatus der Klientin ergebenden Anforderungen (unten Abschnitt 6) die extra-vertraglichen Zumutungen der Eingliederungsvereinbarung. Was der Klientin im Idealfall eingeräumt ist, ist daher weniger „choice" als vielmehr „voice" (*Sullivan* 1997, S. 7).

6. Zur Rechtsstellung des Klienten in der Eingliederungsvereinbarung

6.1 Die materielle Notlage des Klienten als externer Ausgangspunkt

Im Bereich der Leistungsverwaltung gibt es im Verhältnis von Behörde und Bürger – anders als in der Ordnungsverwaltung – keine formale Über- und Unterordnung. Ein Jobcenter kann „dem Bürger ... nicht vorschreiben, ob, wann und in welchem Ausmaß er welche staatlichen Leistungen in Anspruch nimmt" (*Schlette* 2000, S. 42). Es kann ihn somit auch nicht unmittelbar dazu zwingen, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen und sich damit der Zielsetzung des SGB II zu unterwerfen. Doch indem das Jobcenter die Bewilligung von Leistungen zum Lebensunterhalt gemäß § 2 SGB II an die Bereitschaft zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung knüpft,[24] und damit an die Abhängigkeit des Klienten von der Grundsicherung anschließt, erhält es eine gute Chance, die Standards der Arbeitsverwaltung gegenüber dem Klienten durchzusetzen (*Berlit* 2009, § 2, Rz. 1). Das Jobcenter nimmt die *materielle Notlage* des Klienten somit zum vertragssystem*externen* Ausgangspunkt für eine Vertragsasymmetrie, innerhalb derer dem Klienten ein subordinationsrechtlicher Status zugewiesen und durch die Sanktionsandrohung einer Leistungskürzung oder eines Leistungsentzugs bekräftigt wird.

Dieser subordinationsrechtliche Status soll im Folgenden anhand zweier Aspekte verdeutlicht werden, zum einen anhand des nach §§ 2, 3, und 14 SGB II ausbuchstabierten *Sozialrechtsverhältnisses* des SGB II (Abschnitt 6.2) und zum anderen entlang der *Rechtsnatur der Eingliederungsvereinbarung* (Abschnitt 6.3).

6.2 Das Sozialrechtsverhältnis im SGB II

Das *Sozialrechtsverhältnis* des Grundsicherungssystems kennt keine „anspruchsbegründende ‚Grundnorm'" (*Waibel* 2005, S. 513). Es ist auf die „Erbringung von Leistungen nach dem SGB II" gerichtet und stellt den „Austausch von Leistungen zwischen den Beteiligten (Gewährung einer Förderung des Leistungsberechtigten gegen aktive Mithilfe z.B. in Form der Dienstleistungserbringung einer Arbeitsaufnahme)" in den Vordergrund (*Waibel* 2005, S. 515). Das Sozialrechtsverhältnis ist also nicht im Vorfeld auf der Grundlage unveräußerlicher Rechte und Pflichten definiert, sondern es gewinnt seine Gestalt erst in der individuell abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarung als Verwaltungsvertrag zwischen Jobcenter und Klientin: „Dementsprechend konkretisiert sich in der Eingliederungsvereinbarung das Sozialrechtsverhältnis zwischen dem Erwerbsfähigen und dem Sozialleistungsträger (vgl. § 15 Abs. 1 SGB II)" (*Etges/Lenger* 2010, S. 332; auch BT-Drucks 15/1516, S. 54). Folgende Merkmale prägen das Sozialrechtsverhältnis im SGB II: fehlende durchsetzbare Rechtspflichten der Behörde, die Mitwirkungspflicht der Klientin sowie ein erweitertes behördliches Ermessen.

So betont § 2 SGB II die Mitwirkungsobliegenheit des Klienten an den in §§ 14 bis 16f SGB II genannten Eingliederungsmaßnahmen (Grundsatz des Forderns) (*Berlit* 2009, § 2 Rz. 25), *ohne durchsetzbare Rechtspflichten der Behörde zu begründen*: „Tatsächlich wird ... der Einzelne in einem einzelfallbezogen festzulegenden und auszuhandelnden Maße flexiblen Mitwirkungsobliegenheiten ohne klare Struktur unterworfen" (*Berlit* 2009, § 2, Rz. 3).

§ 14 SGB II ergänzt die Mitwirkungspflicht der Klientin nach § 2 SGB II durch die unterstützenden Aufgaben der Behörde (Grundsatz des Förderns) in Form erforderlicher und wirtschaftlich vertretbarer Eingliederungsleistungen (Produkte) nach dem SGB II sowie durch einen – hinsichtlich seiner Qualifikationen und Kompetenzen gesetzlich unbestimmten[25] – persönlichen Ansprechpartner, durch den ein offenes und problembezogenes Fallmanagement sichergestellt werden soll; doch existiert *kein Recht* der Klientin auf einen *bestimmten* oder *gar hinreichend qualifizierten* persönlichen Ansprechpartner (*Berlit* 2009, § 14, Rz. 3, 10-16).

§ 3 SGB II schließlich schreibt die Grundsätze für die Bewilligung von Leistungen zur Eingliederung und Sicherung des Lebensunterhalts fest. Nach § 53 SGB X kann ein Verwaltungsvertrag nur über eine Leistung abgeschlossen werden, die „im Ermessen des Leistungsträgers steht. Wenn die Behörde also zur Leistung verpflichtet ist, kommt lediglich ein Verwaltungsakt in Betracht" (*Pakeerut* 2000, S. 113, Fn. 438).[26] Im Rechtskreis des SGB II sind das Eingliederungsleistungen (Produkte), und nicht die Grundsicherungsleistungen. Bei der Auswahl der Eingliederungsleistung aus der vorrätigen Produktpalette des Jobcenters hat die Integrationsfachkraft somit immer das letzte Wort. Sie entscheidet, ob es überhaupt zum Einsatz von Eingliederungsleistungen kommt (Entschließungsbemessen)[27] und ob eine anvisierte Eingliederungsleistung die erwünschte Zielerreichung erwarten lässt (Auswahlermessen): „dafür nicht geeignete Maßnahmen kommen nicht in Frage" (*Münder* 2007, § 3, Rz. 3). Für den Klienten gilt lediglich ein „subjektivrechtlicher Anspruch ... auf ermessensfehlerfreie Entscheidung ... über Ob, Art, Zeitpunkt und Umfang der Eingliederungsleistung" (*Berlit* 2009, § 14, Rz. 23).[28]

Dieses Sozialrechtsverhältnis, geprägt durch fehlende durchsetzbare Rechtspflichten der Behörde, durch die Mitwirkungspflicht der Klientin sowie das erweiterte behördliche Ermessen, begründet die subordinationsrechtliche Rechtsstellung der Klientin. Es liefert damit nicht nur die Bedingung der Möglichkeit eines in der Eingliederungsvereinbarung individuell zu konkretisierenden Sozialrechtsverhältnisses. Vielmehr stellt das Sozialrechtsverhältnis zugleich ein wesentliches Element im asymmetrischen, weil politikbestimmten Zielsteuerungssystem der managerialen Arbeitsverwaltung dar, weil durch seine individuelle Konkretisierung in der sanktionsbewehrten Eingliederungsvereinbarung die Chance auf *Durchsetzung* der Standards der Arbeitsverwaltung gegenüber dem Klienten deutlich steigt. Zugleich bildet das Sozialrechtsverhältnis einen wesentlichen Bestandteil derjenigen extra-vertraglichen Zumutungen, welche die Klientin, sobald sie auf Sozialleistungen nach dem SGB II angewiesen ist, mit der Einwilligung in eine Eingliederungsvereinbarung akzeptieren muss, ohne dass diese zur Disposition gestellt werden können.

6.3 Die Rechtsnatur der Eingliederungsvereinbarung

Dass dieses Sozialrechtsverhältnis – und damit die subordinationsrechtliche Rechtsstellung des Klienten – letztlich im Dienste der Durchsetzbarkeit der Standards des Zielsteuerungssystems der Arbeitsverwaltung steht, wird darüber hinaus durch die *Rechtsnatur* der

Eingliederungsvereinbarung als einem *subordinationsrechtlichen* Verwaltungsvertrag deutlich. Die subordinationsrechtliche Rechtsnatur der Eingliederungsvereinbarung soll sicherstellen, dass die Standards der Arbeitsverwaltung auch dann gegenüber dem Klienten durchgesetzt werden können, wenn dieser sich weigert, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen.[29] In diesem Fall findet, § 15 Abs. 1 SGB II folgend, ein Procedere nach § 53 Abs. 1 SGB X statt, demzufolge die Behörde an den Klienten einen Verwaltungsakt adressiert, der als *einseitig* festgelegte Eingliederungsstrategie eine miteinander abgestimmte Eingliederungsvereinbarung ersetzt.

Wegen des vorrangigen Interesses der Arbeitsverwaltung an der Mitwirkung der Klientin darf das Jobcenter jedoch erst dann einen Verwaltungsvertrag durch einen Verwaltungsakt ersetzen, wenn die Klientin ihre endgültig fehlende Bereitschaft zum Vertragsschluss deutlich macht (*Rixen* 2008, § 31, Rz. 12). Die Klientin muss eine von der SGB II-Behörde „angebotene Eingliederungsvereinbarung" aber keineswegs ‚blind' befürworten: „Eine Eingliederungsvereinbarung setzt auf Seiten des Leistungsträgers ein *Mindestmaß an realer Verhandlungsbereitschaft* voraus, das jedenfalls bei einem dekretierten Angebot fehlt" (*Rixen* 2008, § 31 Rz. 12b). Verhandlungsbereitschaft auf Seiten der Behörde muss demnach dann bestehen, wenn die Klientin ihre Bereitschaft zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung z.B. dadurch bekundet, dass sie sich Bedenkzeit ausbittet und/oder indem sie Gegenvorschläge unterbreitet, die allerdings im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zielführend sein müssen (*Rixen* 2008, § 31, Rz. 12d).

7. Extra-vertragliche Zumutungen im *New Public Contractualism*

Im *New Public Contractualism* bündeln *politikbestimmte* Verträge wie die Eingliederungsvereinbarung Erwartungen aus zwei unterschiedlichen Kontexten, der Organisations- und Vertragsebene, sie kombinieren auf diese Weise hierarchische und vertragliche Elemente, und sie muten den Klienten der Dienstleistungsverwaltung zu, extra-vertragliche Elemente in ihrem Vertragsverhältnis mit der Behörde zu akzeptieren (Abschnitte 1-3). Die Abschnitte 4-6 haben gezeigt, dass diese extra-vertraglichen Zumutungen im SGB II als beschränkte Auswahl von Eingliederungsleistungen (Produkten) an den Klienten adressiert werden, dem Zielsteuerungssystem der SGB II-Arbeitsverwaltung entstammen und auf diese Weise die Politikbestimmtheit des Zielsystems sowie der Eingliederungsvereinbarung sicherstellen sollen. Die Abschnitte 4-6 haben darüber hinaus gezeigt, dass weitere extra-vertragliche Zumutungen über das Sozialrechtsverhältnis des SGB II – spezifische Mitwirkungspflichten ohne einklagbare Rechte im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration – an den Klienten herangetragen werden, um die Durchsetzbarkeit der politikbestimmten, administrativen Zielsetzung zu gewährleisten, und dass dieses Sozialrechtsverhältnis des Klienten subordinationsrechtlichen Rechtsstatus' konstituiert. Das SGB II-Sozialrechtsverhältnis stellt die Durchsetzbarkeit der gesetzten Standards sicher und bildet, neben der Standardsetzung und dem Monitoring, einen wichtigen Steuerungsmechanismus im Zielsteuerungssystem. Der Blick auf den Gesamtzusammenhang des Zielsteuerungssystems eröffnet damit wichtige Einsicht in die Funktionalität der subordinationsrechtlichen Rechtsstellung des Klienten für das Zielsteuerungssystem, und also in die zentralen Mechanismen der Steuerung der managerialen Arbeitsverwaltung.

Die extra-vertraglichen Elemente eines Sozialvertrags wurden oben (Abschnitt 3.2) im Anschluss an *Gunther Teubner* als „die innervertragliche Rekonstruktion von gesell-

schaftlichen Umweltanforderungen an den konkreten Vertrag“ (*Teubner* 1987, S. 143) definiert. Am Beispiel der extra-vertraglichen Elemente der Eingliederungsvereinbarung im SGB II bedeutet dies die *innervertragliche Rekonstruktion* gesetzlich festgeschriebener *politischer* Zielsetzungen (nach § 1 SGB II) und weiterer, den Rechtsstatus der Klientin betreffende Entscheidungen des *Gesetzgebers* (nach §§ 2, 3, 14 und 15 SGB II). Die Eingliederungsvereinbarung rekonstruiert jedoch nicht nur die dem Bereich der *Politik* entstammenden *Strukturvorgaben*.[30] Mit der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA (unter Einbeziehung der einzelnen Jobcenter), die an die politische Zielsetzung des Gesetzgebers (nach § 1 SGB II) anschließt, greift sie zugleich Strukturvorgaben aus der *Verwaltung* auf. Damit nimmt die Eingliederungsvereinbarung politische und administrative Regelungen in sich auf, welche das Verhältnis zwischen Behörde und Klientin als ein spezifisches Sozialrechtsverhältnis konkretisieren, in dem vertragliche (im Sinne der Vertragslogik) und extra-vertragliche (im Sinne der Organisationslogik) Erwartungen aufeinander stoßen und miteinander abgestimmt werden müssen; wobei die Organisationslogik wegen der Politikbestimmtheit des Sozialvertrags im *New Public Contractualism* stets dominieren soll.

Die Eingliederungsvereinbarung als Bestandteil des Zielsteuerungssystems der managerialen Arbeitsverwaltung liefert demnach eine neue und veränderte konzeptionelle Folie für die empirische Analyse realen behördlichen Entscheidungshandelns und individueller Bewältigungsstrategien. Die o.g. managerialen Strukturvorgaben aus den Sozialsystemebenen Politik und Verwaltung müssen in die Logik der konkreten Behördeninteraktion zwischen Integrationsfachkraft und Klient integriert werden[31] und verändern die Bedingungen, unter denen die Agenten der Dienstleistungsverwaltung, die *Michael Lipsky* (1980) als *street-level-bureaucrats* bezeichnet hat, an der Implementation politischer Zielvorgaben aktiv beteiligt sind: Zum einen räumen ihnen Gesetzgeber und manageriale Dienstleistungsverwaltung einen erweiterten Ermessensspielraum ein und schaffen damit eine wichtige Bedingung für die Vertragsfähigkeit der einzelnen Behörde, zum anderen schränkt die Dienstleistungsverwaltung diesen durch ihr Zielsteuerungssystem wieder ein, um die Politikbestimmtheit des Sozialvertrags zu gewährleisten. In der Fachdiskussion ist daher umstritten, ob der Ermessensspielraum für die *street-level-bureaucrates* der managerialen Dienstleistungsverwaltung ausgeweitet oder nicht vielmehr eingeschränkt worden ist (z.B. *Brodkin* 2011). Für die Klienten-Seite gilt ein ähnlich paradoxer Befund: Zum einen sieht ein Sozialvertrag wie die Eingliederungsvereinbarung im Unterschied zum einseitigen Verwaltungsakt ein gewisses Maß an Kooperation und Mitsprachechance des Klienten – zumindest theoretisch[32] – überhaupt erst vor (dazu *Yeatman* 1997; auch *Schlette* 2000, S. 46), zum anderen liegt der Akzent dabei, abgestützt durch den subordinationsrechtlichen Rechtsstatus des Klienten, auf den extra-vertraglichen Elementen des Vertrags.

Anmerkungen

1 Aus Gründen der sprachlichen Vereinfachung wechselt der Text im Folgenden zwischen der männlichen und weiblichen Bezeichnung von Personengruppen. Selbstverständlich ist jedes Mal das andere Geschlecht mitgemeint.

2 Ausnahmen sind Fälle, in denen z.B. Krankheit oder Kleinstkindbetreuung die Arbeitsaufnahme eines erwerbsfähigen Klienten behindern; auf Leistungen zum Lebensunterhalt sowie Unterkunft und Heizung besteht dann auch ohne EV ein Rechtsanspruch (Urteil des Bundessozialgerichts vom 22.9.2009, B 4 AS 13/09 R, Abs. 20).

3 Materiale Schranken, und damit die Entscheidungsfreiheit und Autorität des Gesetzgebers, bleiben durch die „Normierung des Gesetzesvorrangs in § 54 S. 1 VwVfG“ gewahrt: „Die Norm sichert die mit dem Erlaß der Sachregelung ausgeübte Normsetzungsautorität des Gesetzgebers. Sie fungiert gleichzeitig als Verknüpfungsnorm von allgemeinem Verwaltungsrecht und fachgesetzlicher Spezifizierung. Erst aus den fachgesetzlichen Vorordnungen ergeben sich die inhaltlichen Gestaltungsgrenzen für Verwaltungsverträge“ (*Gurlit* 2000, S. 344).

4 Seit Ende des 19. Jahrhunderts eine hoch umstrittene Konstruktion. Noch *Martin Bullinger* beispielsweise argumentierte grundsätzlich gegen die Zulässigkeit des Verwaltungsvertrags, weil sich der Vertrag wegen des Grundsatzes *pacta sunt servanda* notwendig gegen das Gesetz auflehne und es folglich zum Konflikt zwischen vertraglicher und parlamentarischer Legitimität kommen müsse (*Bullinger* 1962, S. 81).

5 Die Zielvereinbarung wird, im Verein mit Budgetierung und Controlling (*Dahm* 2004, S. 31), zu einem zentralen Steuerungsinstrument dieses kooperativen Staates (*Böllhoff/Wewer* 2005, S. 149). Diese *indirekte* Steuerung versucht durch „gezielte Erhöhung der rechtsinternen Variationsmöglichkeiten koevolutive Prozesse zwischen Systemen zu beeinflussen“ (*Teubner* 1987, S. 102).

6 Hier *nicht* nur in seiner rechtsverbindlichen Form als öffentlich-rechtlicher Verwaltungsvertrag gemeint, sondern auch als Leistungs- oder Zielvereinbarung, der es durchaus an „der *unmittelbaren Rechtswirkung* nach außen und an der Durchsetzbarkeit außerhalb der hierarchischen Struktur“ fehlen kann (hierzu z.B. *Oppermann* 2008, § 48, Rz. 7). Kern des Vertrags, wie er hier verstanden wird, ist vielmehr seine übergreifende Funktion zur Strukturierung von Verhalten (*Vincent-Jones* 2006: viif.). Vgl. zu dieser Frage auch die Nachweise in der folgenden Fußnote.

7 Zur Frage der Rechtsfähigkeit dieser Verwaltungseinheiten und folglich zum Rechtsstatus solcher Verträge, siehe z.B. *Laubinger* (2008, S. 633), *Niewald* (2007, § 48, Rz. 2, S. 611), *Thie* (2009, § 48, Rz. 2, S. 763); *Schlette* (2000, S. 27).

8 „Das Verwaltungshandeln soll stärker darauf ausgerichtet werden, Ziele zu erreichen anstatt ausschließlich Regeln anzuwenden. (...) *Die Ziele werden aus den Regelungen zu Inhalt und Aufgabe der Förderung abgeleitet*“ (BT-Dr. 15/1516, 64, herv. von mir, CW; siehe auch *Niewald* in *Münder* 2007, § 48, Rz. 4, S. 611; IAB 2003, S. 5).

9 Seit der Novellierung des SGB II im Mai 2010 sind sowohl die Arbeitsgemeinschaften aus den örtlichen Arbeitsagenturen und Kommunen, sowie die so genannten Optionsgemeinschaften, die unter der Aufsicht der obersten Landesbehörden stehen, in das Konzept der Zielvereinbarung eingeschlossen. Im letzten Fall schließt das BMAS die Zielvereinbarung mit der zuständigen Landesbehörde ab (vgl. § 48b Abs. 1 Satz 3). Außerdem ist der Abschluss einer Zielvereinbarung, der zuvor freiwillig war, nun verpflichtend für jedes Jobcenter.

10 Sowie der Bundeshaushaltsplan, auf den jedoch der Einfachheit halber nicht weiter eingegangen wird.

11 Mit der Gesetzesnovelle vom 4.5.2010 (BT-Dr. 17/1555) wurden diese Zielkategorien in § 48b Abs. 3 SGB II gesetzlich festgeschrieben.

12 Die vierte Zielkategorie „Kundenzufriedenheit“ lassen wir aus, weil sie der Selbstkontrolle der BA dient und nicht als extra-vertragliches Element in die Eingliederungsvereinbarung eingeht.

13 Bei Münder (2007, § 1 Rz. 1) heißt es dazu: Der Gesetzgeber „geht in Satz 1 vom Gedanken des Forderns aus, der mit der Betonung der Eigenverantwortung und der Sicherung des Lebensunterhalts unabhängig von der Grundsicherung herausgestellt wird“.

14 Bei *Münder* (2007, § 1 Rz. 1) heißt es dazu: „Erst in Satz 2 wird die Förderung durch Unterstützung bei Aufnahme bzw. Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit (die Eingliederungsleistungen) und bei der Sicherung des Lebensunterhalts angesprochen“.

15 Bei *Münder* (2007, § 1 Rz. 1) heißt es dazu: „In Satz 4 schließlich nennt der Gesetzgeber einige grundsätzliche Orientierungen, die bei der Gestaltung der Leistungen generell und durchgängig zu berücksichtigen sind“.

16 Auf die anderen Zielkategorien bezogene Zielindikatoren sind: Integrationsquote, Bestand von Kunden im Kundenkontakt mit Dauer länger als 24 Monate, Index aus Kundenbefragung zu „Beratung/Vermittlung, Geldleistungen, Mitarbeiter, Rahmenbedingungen“.

17 „Aus der Veränderung der Werte der Richtgrößen lassen sich qualifizierte Rückschlüsse zur Entwicklung der Zielindikatoren und zur Zielerreichung ziehen“ http://www.essen.de/Deutsch/Rathaus/Aemter/ Ordner_0107/Downloads/Zielindikatoren.pdf, download am 21.07.2010.

18 Die Darstellung beschränkt sich auf die Zielvereinbarung zwischen dem BMAS und der BA; die seit 2012 erstmals zwischen dem BMAS und den Landesbehörden abgeschlossenen Zielvereinbarung aufgrund der am 1.1.2011 in Kraft getretenen Gesetzesnovelle (siehe dazu auch Fußnote 9) bleibt unberücksichtigt.

19 Zur Prozessbeschreibung vgl. BA (2010, S. 17f.). Außerdem hat die Autorin zum Verfahrensablauf telefonische Rücksprache gehalten mit der Abteilung SGB II Berichtswesen Controlling (532) des BA-Service-Hauses. Weitere wertvolle Details zum Zielsteuerungsprozess konnten zudem in einem persönlichen Gespräch mit der Abteilung SU II Steuerung/Umsetzung SGB II gewonnen werden. Alle Ergebnisse fließen in die weitere Darstellung ohne nähere Kennzeichnung ein.
20 Auf der SGB II-Internetplattform des BMAS können die erreichten Leistungen seit März 2012 in Form von Kennzahlen für jedes einzelne Jobcenter eingesehen werden (http://www.sgb2.info/kennzahlen/statistik).
21 Dass der Klient dabei notwendig als Ko-Produzent fungieren muss, die Behörde also notwendig auf seine Motivation angewiesen ist, wurde beispielsweise von *Alford* (1998) nachgewiesen; vgl. dazu auch *Weinbach* 2012.
22 Das so genannte „Handlungsprogramm", das allerdings nur für den Rechtskreis SGB III galt; das 4-Phasen-Modell dagegen bezieht sich auf beide Rechtskreise.
23 So meine Erfahrung aus Gesprächen mit verschiedenen Mitarbeiter/innen der BA-Zentrale.
24 Oder ‚im Notfall' an die Befolgung eines, die Eingliederungsleistung ersetzenden, einseitigen Verwaltungsaktes; dazu unten Abschnitt 6.3.
25 Zur Problematik um die inhaltliche Ausgestaltung dieser Figur z.B. *Göckler* (2006).
26 „Mit dieser Regelung bezweckt der Gesetzgeber den Schutz des Bürgers, so die Begründung der Bundesregierung, BT-Dr 8/2034, S. 36" (*Pakeerut* 2000, S. 113, Fn. 438).
27 Dazu passt, dass das 4-Phasen-Modell systematisch vorsieht, den arbeitsmarktnahen Kunden mit einem so genannten „Marktprofil" keine Eingliederungsleistungen zukommen zu lassen, weil davon ausgegangen wird, dass diese sich innerhalb von sechs Monaten selbständig in Erwerbsarbeit bringen.
28 „Bei der *Nachprüfung von Ermessensentscheidungen* ist das Gericht regelmäßig nur befugt zu überprüfen, ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens eingehalten wurden" (*Münder* 2007: §3 Rz. 4). Beispiele für typische Ermessensfehler: Ermessensüberschreitung, Ermessensnichtgebrauch, Ermessensfehlgebrauch.
29 Umgekehrt besteht von Seiten des Klienten jedoch kein Rechtsanspruch auf Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung (Bundessozialgericht, 22.9.2009, B 4 AS 13/09 R, Abs. 17).
30 „Strukturvorgaben" im Sinne der Theorie der Ebenendifferenzierung *Niklas Luhmanns* (1972, 1975).
31 Zur Eigenlogik der verschiedenen Sozialsystemtypen vgl. erneut *Luhmann* (1972, 1975). Dass diese als unterschiedliche Sozialsystemebenen sowohl autonom als zugleich miteinander verflochten sind, ist prominent von *Michael Lipsky* (1980) als *nested sequences of decisions* bezeichnet worden; dazu aktueller bei *Hupe/Hill* (2007).
32 Zur davon meist abweichenden Praxis in den Jobcentern vgl. z.B. *Carney/Ramia* (2001, S. 11f., S. 16f.), *Collins* (1999, S. 20), *Ludwig-Mayerhofer et al.* (2007), *Hielscher/Ochs* (2009), *Beathge-Kinsky et al.* (2007), *Schütz* (2008).

Literatur

Alford, John, 1998: A Public Management Road Less Travelled: Clients as Co-producers of Public Service, in: Australien Journal of Public Administration, 57, S.128-137.
ARGE Wesel, 2010: Integrations- und Arbeitsmarktprogramm der Arbeitsgemeinschaft Kreis Wesel für das Jahr 2010, Wesel.
Bartelheimer, Peter, 2008: Wie man an seiner Eingliederung mitwirkt. Arbeitsmarktdienstleistungen nach dem SGB II zwischen institutionellem und persönlichem Auftrag, in: Zeitschrift für Sozialreform, 54, S.11-36.
Baethge-Kinsky et al., 2007: Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II, IAB Forschungsbericht 15.
Berlit, Uwe-Dietmar, 2007: § 15 Eingliederungsvereinbarung, in: *Münder, Johannes* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.231-247.
Berlit, Uwe-Dietmar, 2009: § 2 Grundsatz des Forderns, in: *Münder, Johannes* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.48-57.
Berlit, Uwe-Dietmer, 2009: § 14 Grundsatz des Förderns, in: *Münder, Johannes* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.306-311.

Bieback, Karl-Jürgen, 2009: Kooperation im Zwangsverhältnis. Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 30, S.185-213.

Blanke, Hermann-Josef, 2008: Government und Governance im 21. Jahrhundert. Politische und rechtliche Aspekte neuer Steuerungsmodelle, in: *Magiera, Siegfried/Sommermann, Karl-Peter/Ziller, Jacques* (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, S.721-749.

BMAS, 2010: Bundeshaushaltsplan 2010, Einzelplan 11, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, darin: Leistungen nach dem Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch und gleichartige Leistungen. Online verfügbar unter: ttp://www.bundesfinanzministerium.de/bundeshaushalt2010/pdf/epl11/s1112.pdf, Stand: 20.07.2010.

BMAS/BA, 2010: Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Jahr 2010 (SGB II-ZielVbg 2010). Online verfügbar unter: http://www.bmas.de/portal/42670/property=pdf/2010__02__26__sgb__ii__zielvereinbarung__2010.pdf, Stand: 20.07.2010.

Bogumil, Jörg, 2005: Die Umgestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.494-502.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Böllhoff, Dominik/Wewer, Göttrik, 2005: Zieldefinition in der Verwaltung, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.147-153.

Brodkin, Evely Z., 2011: Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research, in: Journal of Public Administration Research & Theory, 21, Supplement 2, S. 199-201.

Bullinger, Martin, 1962: Vertrag und Verwaltungsakt, Band 9 der Reihe res publica, Beiträge zum Öffentlichen Recht, hrsg. von Ernst Forsthoff, Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag.

Bundesagentur für Arbeit, 2009: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III). Leitkonzept Arbeitsvermittlung und Vermittlung von schwerbehinderten Menschen (Nicht-Reha), Zentrale der BA, Projekt Weiterentwicklung SGB II und SGB III – Teilprojekt Markt und Integration, 30.04.2009. Online verfügbar unter: http://www.bvaa-online.de/obj/Arbeitsmarktneu/331, Stand: 27.07.2010.

Bundesagentur für Arbeit, 2010: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III). Leitkonzept für die Bereiche Ausbildungsvermittlung und berufliche Rehabilitation, Zentrale der BA, 22.02.2010, Version 5.0. Online verfügbar unter: http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/HEGA-Internet/A04-Vermittlung/Publikation/HEGA-02-2010-Vier-Phasen-Modell-Anlage-2.pdf, Stand: 28.07.2010.

Busse, Angela, 2008: Die Eingliederungsvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag oder kooperatives und informales Verwaltungshandeln, in: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen, 67, S.56-81.

Carney, Terry/Ramia, Gaby, 2001: Contractualism and Citizenship: Rivals or Bedfellows?, in: *Carney, Terry/Ramia, Gaby/Yeatman, Anna* (Hrsg.), Contractualism and Citizenship, Special Edition of Law in Context Volume 18 (2) 2000, Annandale, NSW/Leichhardt: The Federation Press, S.8-33.

Carney, Terry/Ramia, Gaby, 2002: From Rights to Management. Contract, New Public Management & Employment Service, Den Haag: Kluwer Law International.

Collins, Hugh, 1999: Regulating Contracts, Oxford: Oxford University Press.

Dahm, Sabine, 2004: Das Neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Duncker & Humblot.

Eichenhofer, Eberhard, 2004: Verträge in der Arbeitsverwaltung, in: Die Sozialgerichtsbarkeit, 51, S.203-209.

Engel, Christoph, 2002: Das legitime Ziel als Element des Übermaßverbots. Gemeinwohl als Frage der Verfassungsdogmatik, in: *Brugger, Winfried/Kirste, Stephan/Anderheiten, Michael* (Hrsg.), Ge-

meinwohl in Deutschland, Europa und der Welt, Reihe Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat Band 24, Baden-Baden: Nomos, S.103-172.

Etges, Milena Susanne/Lenger, Alexander, 2010: Die Eingliederungsvereinbarung des SGB II. Eine kritische Betrachtung aus ordnungsökonomischer Perspektive, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 59, S.329-356.

Göckler, Rainer, 2006: Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement. Praxisorientierte Betreuung und Vermittlung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II). Eine Einführung, Berlin: Walhalla und Praetoria.

Gurlit, Elke, 2000: Verwaltungsvertrag und Gesetz. Eine vergleichende Untersuchung zum Verhältnis von vertraglicher Bindung und staatlicher Normsetzungsautorität, Tübingen: (Mohr) Paul Siebeck.

Hill, Hermann, 1987: Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Hielscher, Volker/Ochs, Peter, 2009: Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog, Berlin: edition sigma.

Hindess, Barry, 1997: A Society Governed by Contract?, in: *Davis, Glyn/Sullivan, Barbara/Yeatman, Anna* (Hrsg.), The New Contractualism?, South Melbourne: MacMillan Education Australia, S.14-26.

Hupe, Peter/Hill, Michael, 2007: Street-Level Bureaucracy and Public Accountability, in: Public Administration, 85, S.279-299.

Jaehrling, Karen, 2010: Alte Routinen, neue Stützen – Zur Stabilisierung von Geschlechterasymmetrien im SGB II, in: *dies./Rudolph, Clarissa* (Hrsg.), Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von ‚Hartz IV', Münster: Westfälisches Dampfboot, S.39-56.

Kaltenborn, Bruno et. al., 2010: Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung – ein europäischer Vergleich. Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

Kramer, Utz, 2006: Zur widersprüchlichen Konstruktion der Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II aus rechtlicher sowie methodisch-fachlicher Sicht, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 4 , S.507-511.

Lang, Heinrich, 2006: Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Autonomie und Bevormundung – Rechts- und Verfassungsfragen des SGB II, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, 4, S.176-184.

Laubinger, Hans-Werner, 2008: Beamtenrechtliche Zielvereinbarungen, in: *Magiera, Siegfried/Sommermann, Karl-Peter/Ziller, Jacques* (Hrsg.), Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive. Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, S.611-635.

Lindblom, Charles E., 1975: Inkrementalismus: Die Lehre vom ‚Sich-Durchwursteln', in: *Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus* (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln: Kiepenheuer und Witsch, S.161-177.

Lipsky, Michael, 1980: Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russels Sage Foundation.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, 2010: „Wenn Sie nicht selber etwas wollen, dann passiert gar nichts". Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Grenzen der ‚Individualisierung' von Arbeitslosigkeit, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 31, S.21-38.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang/Behrend, Olaf/Sondermann, Ariadne, 2009: Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime, Konstanz: UVK.

Luhmann, Niklas, 1964: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin: Duncker & Humblot.

Luhmann, Niklas, 1972: Die Organisierbarkeit von Religionen und Kirchen, in: *Wössner, Jakobus* (Hrsg.), Religion im Umbruch. Soziologische Beiträge zur Situation von Religion und Kirche in der gegenwärtigen Gesellschaft, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag, S.245-285.

Luhmann, Niklas, 1975: Interaktion, Organisation, Gesellschaft, in: ders., Soziologische Aufklärung 1. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag, S.9-20.

Luhmann, Niklas, 1973: Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Luhmann, Niklas, 2000: Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Mayntz, Renate, 1995: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: *von Beyme, Klaus/ Offe, Claus* (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation, PVS Sonderheft 26, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 148-168.

Mohr, Karin, 2007: Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat. Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Münder, Johannes, 2007: § 1 Aufgaben und Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende, in: ders. (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.31-37.

Münder, Johannes, 2007: § 3 Leistungsgrundsätze, in: ders. (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.46-55.

Niewald, Stephan, 2007: § 48 Zielvereinbarungen, in: *Johannes Münder* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.610-612.

Ochs, Peter et al., 2005: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 2, erster Zwischenbericht 2005 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Saarbrücken. Online verfügbar unter: http://www.iso-institut.de/download/Evaluation-BA.pdf, Stand 28.12.2010.

Oppermann, Dagmar, 2008: § 48 Zielvereinbarungen, in: *Eicher, Wolfgang/Spellbrink, Wolfgang* (Hrsg.), SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende, Kommentar, München: C.H. Beck, S.1079-1084.

Pakeerut, Worachet, 2000: Die Entwicklung der Dogmatik des verwaltungsrechtlichen Vertrags, Berlin: Duncker & Humblot.

Rhodes, R.A.W., 1996: The New Governance: Governing without Government, in: Political Studies, XLIV, S.652-667.

Rixen, Stefan, 2008: § 31 Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II und des befristeten Zuschlags, in: *Eicher, Wolfgang/Spellbrink, Wolfgang* (Hrsg.), SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende, Kommentar, München: C.H. Beck, S.786-820.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2003: New Public Management, Bern et al.: Verlag Paul Haupt (UTB).

Schlette, Volker, 2000: Die Verwaltung als Vertragspartner. Empirie und Dogmatik verwaltungsrechtlicher Vereinbarungen zwischen Behörde und Bürger, Tübingen: Mohr Siebeck.

Schuppert, Gunnar Folke, 2005: Zur Rolle des Rechts bei der Staats- und Verwaltungsreform, in: *Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.36-44.

Schütz, Holger, 2008: Reform der Arbeitsvermittlung. Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit, Opladen & Farmington Hills: Budrich UniPress.

Schütz, Holger et al., 2012: Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt, IAB-Bibliothek Bd. 330, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Snellen, Ignace, 2006: Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Spellbrink, Wolfgang, 2008: § 15 Eingliederungsvereinbarung, in: *ders./Eicher, Wolfgang* (Hrsg.), SGB II Grundsicherung für Arbeitssuchende, München: C.H. Beck, S.418-437.

Spindler, Helga, 2007: Aufgaben und Inhalte sozialer Beratung in Zeiten nach Hartz, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 2, S.36- 42.

Stinchcombe, Arthur L., 1985: Contracts as Hierarchical Documents, in: *Stinchcombe, Arthur L./Heimer, Carolin Ann* (Hrsg.), Organization Theory and Project Management: Administering Uncertainty in Norwegian Offshore Oil, Oslo: Norwegian University Press, S. 121-171.

Sullivan, Barbara, 1997: Mapping Contracts, in: *Davis, Glyn/Sullivan, Barbara/Yeatman, Anna* (Hrsg.), The New Contractualism?, South Melbourne: MacMillan Education Australia, S.1-13.

Teubner, Gunther, 1987: Recht als autopoietisches System, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Teubner, Gunther, 1992: Die vielköpfige Hydra: Netzwerke als kollektive Akteure höherer Ordnung, in: *Krohn, Wolfgang/Küppers, Günter* (Hrsg.), Emergenz: Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S.189-216.

Thie, Stephan, 2009: § 48 Zielvereinbarungen, in: *Münder, Johannes* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden: Nomos Verlag, S.763-765.

Treutner, Erhard, 1998: Kooperativer Rechtsstaat. Das Beispiel Sozialverwaltung, Baden-Baden: Nomos.

Ule, Carl Hermann/Laubinger, Hans-Werner, 1995: Verwaltungsverfahrensrecht, Köln/Berlin/Bonn/München: Carl Heymanns Verlag.

Vincent-Jones, Peter, 2000: Contractual Governance: Institutional and Organizational Analysis, in: Oxford Journal of Legal Studies 20, S.317-351.

Vincent-Jones, Peter, 2006: The New Public Contracting. Regulation, Responsiveness, Relationality, Oxford: University Press.

Wagener, Frido, 1979: Der Öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin/New York: De Gruyter, S.215-266.

Waibel, Christoph, 2005: Die Anspruchsgrundlage im SGB II, in: NZS, 10, S.512-519.

Weinbach, Christine, 2012: Die Eingliederungsvereinbarung (Sozialgesetzbuch II) in der New Public Management-geprägten Arbeitsverwaltung: Überlegungen zum restruktuierten Machtverhältnis zwischen ‚Staat' und ‚Bürger/in', in: Transnationale Vergesellschaftungen. Verhandlungen des 35. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Frankfurt/M. 2010, Frankfurt/M., New York: Campus Verlag (CD-ROM).

Willke, Helmut, 2001: Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart: UTB.

Wimmer, Norbert, 2004: Dynamische Verwaltungslehre. Ein Handbuch der Verwaltungsreform, Wien/New York: Springer.

Yeatman, Anna, 1997: Contract, Status and Personhood, in: *Davis, Glyn/Sullivan, Barbara/Yeatman, Anna* (Hrsg), The New Contractualism?, South Melbourne: MacMillan Education Australia, S.39-56.

Anschrift der Autorin:
Dr. Christine Weinbach, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam
E-Mail: Weinbach@uni-potsdam.de