

Beratung und Vermittlung in Arbeit: Verwaltungshandeln in Jobcentern

Holger Bähr, Andrea Kirchmann

Zusammenfassung: Bürgerinnen und Bürger treffen in ihrem Kontakt zur öffentlichen Verwaltung gewöhnlich auf Fachkräfte der unteren Hierarchieebenen der ausführenden Verwaltung. In Jobcentern interagieren Fachkräfte mit Arbeitsuchenden; das Ziel ist die Aufnahme einer Erwerbsarbeit. Wie diese Interaktion stattfindet, ist Gegenstand wissenschaftlicher Analysen, wie sie stattfinden soll, Gegenstand politischer Diskussionen. Der Beitrag fragt: Inwiefern beeinflussen Institutionen das Handeln von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern? Er führt damit Erkenntnisse der aktuellen Forschung zusammen und ergänzt Studien, die vor allem individuelle Eigenschaften von Fachkräften dafür verantwortlich machen, wie deren Interaktion mit Arbeitsuchenden erfolgt. Der Ansatz von *Institutional Analysis and Development* (IAD) dient als Grundlage für die institutionalistische Perspektive. Anhand einer vergleichenden empirischen Analyse in sechs Jobcentern wird gezeigt, dass Institutionen die Interaktion zwischen Fachkräften und Arbeitsuchenden beeinflussen, indem sie Ziele und Mittel definieren, die für die Beratung und (Arbeits-)Vermittlung als angemessen gelten. Innerhalb dieses institutionellen Rahmens handeln Vermittlungsfachkräfte in Abhängigkeit von Merkmalen, Verhaltensweisen und der Lebenssituation von Arbeitsuchenden.

Schlagwörter: Arbeitsvermittlung, Arbeitsverwaltung, Institutionalismus, Institutionen, Verwaltungshandeln

Counselling and Placement of Jobseekers: Administrative Behaviour in Jobcentres

Abstract: When citizens encounter public administration they usually meet with public administration employees at the lower levels of organisational hierarchy. In jobcentres, caseworkers interact with jobseekers in order to bring jobseekers into employment. There are scientific analyses of how this interaction takes place and political debates on how this interaction should take place. This article asks: How do institutions affect caseworkers' behaviour in jobcentres? Thereby, this analysis combines actual research findings and adds to those studies that focus on individual characteristics of caseworkers in order to explain how they interact with jobseekers. The Institutional Analysis and Development (IAD) Framework functions as a basis of the institutionalist perspective. By conducting a comparable case study in six jobcentres, it is shown that institutions affect the interaction between caseworkers and jobseekers by defining both ends and means that are considered appropriate to counselling and (job) placement. Within this institutional setting, caseworkers act in accordance with characteristics, the behaviour and the life situation of jobseekers.

Keywords: Job Placement, Public Employment Service, Institutionalism, Institutions, Administrative Behaviour

1 Einleitung

Der Staat tritt den Bürgerinnen und Bürgern¹ in Form der öffentlichen Verwaltung gegenüber. Meist haben Bürgerinnen zu den Behörden Kontakt, die auf den unteren Ebenen der Verwaltungshierarchie Gesetze umsetzen oder Maßnahmen und Programme durchführen (Mayntz, 1978; Seibel, 2016). Die Interaktion zwischen Bürgerinnen und der ausführenden Verwaltung ist Gegenstand einer breiten Forschung und wird häufig unter den Bezeichnungen „street-level bureaucracy“ für die ausführende Verwaltung als Organisation und „street-level bureaucrats“ für die darin arbeitenden Angestellten und Beamten, die im direkten Kontakt mit den Bürgerinnen stehen, thematisiert (für Überblicke siehe Brodkin, 2012; Nothdurfter & Hermans, 2018; Hupe, 2019; Chang & Brewer, 2023). Die beiden Bezeichnungen gehen zurück auf eine Arbeit von Michael Lipsky (1980) darüber, wie *street-level bureaucrats* mit unzureichenden Arbeitsbedingungen umgehen (*coping*). Kern der Argumentation ist, dass *street-level bureaucrats* Ermessen ausüben, verstanden als Beurteilungs- und Handlungsspielraum, und dadurch wesentlich prägen, wie sich politische Entscheidungen von Parlamenten und Regierungen auf das Leben von Bürgerinnen auswirken. Die Abweichung der entfalteten Wirkungen (*Policy Outcomes*) von den zuvor entschiedenen Inhalten (*Policy Outputs*) ist dabei wesentlicher Teil der Schlussfolgerung (Lipsky, 1980).

Dass die handelnden Akteure vor Ort einen Einfluss darauf haben, wie Politik umgesetzt wird, und damit die umgesetzte von der zuvor beschlossenen Politik abweichen kann, zeigte bereits die frühe Implementationsforschung auf (z. B. Pressman & Wildavsky, 1979; Mayntz, 1980; Sabatier, 1986). Auch darüber, wie Fachkräfte der öffentlichen Verwaltung Beurteilungs- und Handlungsspielräume ausfüllen, bestehen bereits zahlreiche Studien (z. B. Fehmel, 2017; Thomann et al., 2018; Freier & Senghaas, 2022). Dieser Beitrag teilt den Untersuchungsgegenstand von *street-level bureaucracy* und *street-level bureaucrats*, nimmt jedoch eine andere analytische Perspektive ein. Im Ansatz der *street-level bureaucracy* wurden Institutionen als erklärende Faktoren bislang wenig beachtet. Eine institutionalistische Perspektive erscheint jedoch lohnend, weil sie darüber hinausgeht, individuelle Eigenschaften von *street-level bureaucrats* dafür heranzuziehen, wie diese Beurteilungs- und Handlungsspielräume ausfüllen, und es damit ermöglicht, die Interaktionen zwischen Fachkräften der ausführenden Verwaltung und Bürgerinnen eingebettet in diejenigen Strukturen zu betrachten, die das Handeln der Akteure beeinflussen (Rice, 2013; Hupe & Buffat, 2014; Fuertes & Lindsay, 2016).

Die hier vorgestellte Analyse betrachtet das Handeln von Fachkräften der Arbeitsvermittlung und -beratung aus einer institutionalistischen Perspektive. Der Ansatz von *Institutional Analysis and Development* (IAD) von Elinor Ostrom (2005; Ostrom et al., 2014) dient dabei als Grundlage für den theoretischen Rahmen und als Heuristik für die empirische Analyse. Er fand bereits in ähnlichen Forschungsfeldern Anwendung (Kuhlmann, 2013; Lahat & Talit, 2014). Diese Studie fragt: Inwiefern beeinflussen Institutionen das Handeln von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern?

Auf das Jobcenter treffen Bürgerinnen in einer Notlage, weil sie arbeitslos sind oder das Erwerbseinkommen nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu sichern. Während es einigen gelingt, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen und die Arbeitslosigkeit zu verlassen, verbleiben

1 Der Einfachheit und Lesbarkeit wegen wird im Folgenden nur die weibliche Form verwandt; männlich und divers sind jeweils gedanklich miteingeschlossen. Ausgenommen davon sind diejenigen Personen, die für diese Studie Interviews gaben und Beobachtungen zustimmten. Ihnen gilt an dieser Stelle ein herzlicher Dank.

andere dauerhaft im Transferleistungsbezug und damit im Kontakt zum Jobcenter (Bruckmeier et al., 2020; Czernohorsky-Grüneberg, 2023). Die Interaktion zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitsuchenden sowie institutionelle Regelungen, die diese Interaktion rahmen, sind Gegenstand einer aktuellen politischen Diskussion über die Ausgestaltung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die über die Reformen des Zweiten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB II), zunächst während der Corona-Pandemie und dann mit Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023, hinweg anhält (Beckmann et al., 2021; Beckmann, 2023).

Der Kontakt der Bürgerinnen zur öffentlichen Verwaltung unterscheidet sich je nach Politikfeld und Regelungsbereich sowie den jeweiligen Institutionen, die beides beeinflussen (Mayntz, 1978, S. 211–249). Methodisch erscheint deshalb eine Beschränkung auf die Beratung und Vermittlung in Jobcentern geboten, um die Interaktion zwischen Verwaltungsfachkräften und Bürgerinnen unter ähnlichen Rahmenbedingungen zu untersuchen (Sartori, 1970). Dies gilt in Abgrenzung sowohl gegenüber anderen Verwaltungen, die auch als *street-level bureaucracy* bezeichnet werden, wie Polizei oder Jugendamt (Evans, 2010, S. 18–21), als auch gegenüber Arbeitsagenturen, die ebenfalls im Kontakt zu arbeitslosen Menschen stehen, deren Fachkräfte aber unter anderen Voraussetzungen und anderen Institutionen handeln (Ludwig-Mayerhofer et al., 2009, S. 36).

Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Ähnlichkeit von Jobcentern wurden für eine vergleichende empirische Analyse sechs Jobcenter ausgewählt, die sich hinsichtlich struktureller Merkmale voneinander unterscheiden (Sartori, 1970). Die Jobcenter dieser Studien weisen eine unterschiedliche Arbeitsmarktlage vor Ort auf (Dauth et al., 2013), haben die Organisationsform einer gemeinsamen Einrichtung, die von der Bundesagentur für Arbeit und einer Kommune gemeinsam betrieben wird, oder eines zugelassenen kommunalen Trägers in der alleinigen Verantwortung einer Kommune, liegen in einer eher städtisch oder eher ländlich geprägten Gegend und befinden sich in Nord-, Süd-, Ost- oder Westdeutschland. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich auf die Zeit vor Inkrafttreten des Bürgergeld-Gesetzes, das, so Fabian Beckmann (2023), den institutionellen Rahmen der Beratung und Vermittlung lediglich graduell änderte.

Die Analyse der Beratung und Vermittlung in den sechs Jobcentern basiert auf leitfadengestützten Interviews (Gläser & Laudel, 2010), passiv-teilnehmenden Beobachtungen (Schlipphak et al., 2020) und prozessproduzierten Informationen aus den IT-Fachverfahren der Jobcenter. Die Interaktion zwischen einer Vermittlungsfachkraft und einer arbeitsuchenden Person wird dabei erfasst anhand eines Interviews mit der Fachkraft, einer Beobachtung eines Beratungs- und Vermittlungsgesprächs dieser Fachkraft, eines Nachgesprächs mit der arbeitsuchenden Person im Anschluss an das beobachtete Beratungs- und Vermittlungsgespräch sowie der Informationen, die im IT-Fachverfahren über diese arbeitsuchende Person dokumentiert sind. In die Analyse gingen 30 solcher Interaktionen ein. Um generelle Informationen über den Prozess der Beratung und Vermittlung sowie die Jobcenter als Organisationen zu erhalten, wurden zudem leitfadengestützte Interviews mit Führungskräften in den untersuchten Jobcentern (Geschäftsführung, Bereichsleitung, Teamleitung) sowie mit Fachkräften in den Regionaldirektionen, in deren Bezirk die untersuchten Jobcenter liegen, und der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit geführt. Es fanden 29 solcher ergänzenden Interviews statt.

Die leitfadengestützten Interviews, die beobachteten Beratungs- und Vermittlungsgespräche sowie die Gespräche im Anschluss an die Beobachtungen wurden auf Tonträger

aufgezeichnet und transkribiert. Die Auswertung folgte dem von Philipp Mayring (2015) vorgeschlagenen Analyseverfahren der qualitativen Inhaltsanalyse. Dabei wurden die Inhalte der Transkripte in einem Kategoriensystem zusammengefasst. Das Kategoriensystem entstand sowohl induktiv aus den Texten heraus als auch deduktiv, indem diejenigen Kategorien auf die Texte angewandt wurden, die in der Forschung über die Interaktion zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitsuchenden diskutiert werden oder Bestandteil des *IAD-Ansatzes* sind. Eine Strukturierung griff diejenigen Inhalte und Aspekte aus dem Material heraus, die für die Interaktion in Jobcentern relevant sind. Zur Explikation einzelner Textstellen wurde auf die Gesamtheit der Transkripte und der gewonnenen prozessproduzierten Informationen zurückgegriffen. Im Laufe der Analyse (Mayring, 2015, S. 65–114) entstanden somit sowohl vertiefende Aussagen, die aus einzelnen Textstellen über die Beziehung zwischen einer Vermittlungsfachkraft und einer arbeitsuchenden Person hervorgehen, als auch verallgemeinernde Aussagen, die von einzelnen Textstellen abstrahieren und sich auf die Auswertung des Gesamtmaterials beziehen.

Im Folgenden wird in Abschnitt 2 der Forschungsstand über das Handeln von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern diskutiert. Anschließend wird in Abschnitt 3 auf der Grundlage des *IAD-Ansatzes* eine institutionalistische Perspektive auf die Beratung und Vermittlung dargelegt. Die Abschnitte 4 und 5 enthalten die empirischen Ergebnisse der hier vorgestellten Analyse. Dabei wird in Abschnitt 4 beschrieben, wie Institutionen das Ziel der Beratung und Vermittlung auf die Aufnahme einer Erwerbsarbeit festlegen. In Abschnitt 5 wird gezeigt, inwiefern Institutionen das Handeln von Vermittlungsfachkräften beeinflussen, indem sie Handlungen als angemessen definieren. Abschnitt 6 schließt mit einer Schlussbetrachtung.

2 Das Handeln von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern

Bisherige Studien über das Handeln von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern lassen sich anhand der erklärenden Faktoren ordnen, die für das Handeln der Fachkräfte herangezogen werden. Auf der einen Seite argumentieren Studien, dass in der Interaktion mit Arbeitsuchenden Vermittlungsfachkräfte Deutungsmuster, Gerechtigkeitsvorstellungen oder Rollenverständnisse umsetzen, die unveränderbar mit der Vermittlungsfachkraft verbunden sind. Auf der anderen Seite zeigen Studien, dass Vermittlungsfachkräfte ihr Handeln variieren, indem sie es an Merkmalen, Verhaltensweisen und der Lebenssituation einer arbeitsuchenden Person ausrichten. Darüber hinaus verbinden Studien beide Seiten. Inhaltlicher Bezugspunkt der Studien ist das Paradigma der Aktivierung, das seit über zwei Jahrzehnten die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland bestimmt (Brussig, 2019). Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik betrachtet Arbeitslosigkeit als ein individuelles Risiko, rückt daher die Beschäftigungsfähigkeit und berufliche Flexibilität der Einzelnen in den Mittelpunkt und wirkt schließlich kommodifizierend, indem sie die Sicherung des Lebensunterhalts an die Erwerbsarbeit knüpft. Den Gegenpol bildet die fürsorgende Arbeitsmarktpolitik. Sie wirkt dekommodifizierend, indem sie den Bürgerinnen ein Auskommen jenseits der Veräußerung ihrer Arbeitskraft sichert und sie so vor den Folgen der Arbeitslosigkeit schützt, die als kollektives Risiko betrachtet wird (Lessenich, 2008; Dingeldey, 2011, S. 128–136).

Für Vermittlungsfachkräfte beschreiben Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Olaf Behrend und Ariadne Sondermann (Behrend & Ludwig-Mayerhofer, 2008; Ludwig-Mayerhofer et al., 2009, S. 111–169) verschiedene Deutungsmuster, die sich jeweils aus Elementen der aktivierenden und/oder der fürsorgenden Arbeitsmarktpolitik zusammensetzen. Im Einzelnen unterscheiden sie ein aktivierendes, ein traditionell paternalistisches und ein sozialstaatskonservatives Deutungsmuster mit weiteren Untertypen (Behrend & Ludwig-Mayerhofer, 2008; Ludwig-Mayerhofer et al., 2009, S. 111–169). Eine aktivierende und eine fürsorgende Arbeitsmarktpolitik sieht auch Kai Marquardsen (2018) in jeweils unterschiedlich starker Ausprägung in den Gerechtigkeitsvorstellungen von Fach- und Führungskräften in Jobcentern verankert. Er argumentiert, dass einzelne Jobcenter als gesamte Organisation in Abhängigkeit von regionalen Kontextfaktoren von einer jeweils bestimmten Gerechtigkeitsvorstellung geprägt sind.

Das Rollenverständnis von Vermittlungsfachkräften behandelt eine frühe Studie von Wilhelm Eberwein und Jochen Tholen (1990, S. 355–362). Für die einstigen Arbeitsämter als Vorgängerorganisationen der heutigen Jobcenter beschreiben sie verschiedene soziale Rollen, die das Handeln von Vermittlungsfachkräften bestimmen. Darunter ist die Maklerin, die bereits eine Affinität zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik aufweist. Sie verfolgt das Ziel, Arbeitsuchende rasch und reibungslos in eine Erwerbsarbeit zu vermitteln, und fordert hierfür von den Arbeitsuchenden Flexibilität und Anpassungsbereitschaft. Die Sozialarbeiterin ist hingegen einer fürsorgenden Arbeitsmarktpolitik verpflichtet. Für sie tritt die unmittelbare Arbeitsvermittlung in den Hintergrund und die Hilfe für die arbeitsuchende Person in ihrer Lebenssituation steht im Mittelpunkt (Eberwein & Tholen, 1990, S. 355–362). Auch Studien in Jobcentern greifen die genannten Rollenverständnisse auf. Die empirischen Ergebnisse belegen die Arten der Aufgabenwahrnehmung, die von den sozialen Rollen beschrieben werden, zeigen aber, dass das Handeln von Vermittlungsfachkräften mit der Organisationsstruktur des Jobcenters sowie mit Merkmalen und Verhaltensweisen der Arbeitsuchenden variiert (Osiander & Steinke, 2011, S. 164–168; Boockmann et al., 2013, S. 77–83; Bähr et al., 2019, S. 40–50). In einer aktuellen Studie beschreiben Monika Senghaas, Stefan Röhrer, Magdalena Köppen und Stefan Bernhard (2025) idealtypisch drei Rollenverständnisse von Vermittlungsfachkräften und verbinden diese mit der Art und Weise, wie Vermittlungsfachkräfte mit Sanktionen gegen Arbeitsuchende umgehen. Zwischen dem Rollenverständnis und der Sanktion stehen dabei Merkmale und Verhaltensweisen von Arbeitsuchenden, die das Handeln von Vermittlungsfachkräften beeinflussen.

Anhand von Merkmalen und Verhaltensweisen von Arbeitsuchenden bewerten Vermittlungsfachkräfte deren individuelle Hilfewürdigkeit (*deservingness*). Auf Basis des analytischen Konzepts von *deservingness* zeigt Monika Senghaas (2021), dass Vermittlungsfachkräfte bei Arbeitsuchenden, die motiviert nach Stellen suchen und kooperationsbereit sind, stärker Unterstützung anbieten, während sie bei Arbeitsuchenden, die wenig Motivation und Kooperationsbereitschaft erkennen lassen, stärker Zwang androhen. Bei Personen, die besondere Schwierigkeiten haben, am Arbeitsmarkt wieder Fuß zu fassen, weil sie unter gesundheitlichen Problemen leiden oder schon lange arbeitslos sind, erachten Vermittlungsfachkräfte den Einsatz von Zwang hingegen als ungeeignet und unangemessen. Gemeinsam mit Gerechtigkeitsvorstellungen der Vermittlungsfachkraft ist, so Brian Dietrich und Kai-Uwe Schnapp (2023), die Hilfewürdigkeit der arbeitsuchenden Person handlungsleitend für Vermittlungsfachkräfte.

Während das Konzept von *deservingness* verschiedene Dimensionen vereint (Senghaas, 2021), greifen weitere Studien aus unterschiedlichen theoretischen Perspektiven einzelne Merkmale und Verhaltensweisen von Arbeitsuchenden heraus, kommen jedoch zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Olaf Behrend und Ariadne Sondermann (2014) stellen die Zugehörigkeit zu einer sozialen Schicht heraus, verstanden als Beruf und der damit verbundenen Stellung am Arbeitsmarkt. Sie argumentieren, dass Vermittlungsfachkräfte Akademiker und Angestellte gegenüber angelernten und ungelernten Arbeitern als verlässlicher, motivierter und qualifizierter wahrnehmen sowie als eher in der Lage, wieder in eine Erwerbsarbeit zu gelangen. Umgekehrt seien angelernte und ungelernte Arbeiter häufiger mit administrativen Regeln und Prozessen wenig vertraut und mit den Anforderungen, die an sie gestellt werden, teilweise überfordert. Ähnlich argumentiert Christine Weinbach (2014) der Systemtheorie Niklas Luhmanns folgend, dass Vermittlungsfachkräfte Arbeitsuchende moralisierend in „gute“ und „schlechte Kunden“ einteilen. Während ein „guter Kunde“ sich in die Abläufe des Jobcenters einfügt und den Erwartungen der Vermittlungsfachkraft entspricht, trifft dies für einen „schlechten Kunden“ nicht zu.

Gegenüber „guten Kunden“ sowie Akademikern und Angestellten handeln Vermittlungsfachkräfte (eher) kooperativ und fördernd, gegenüber „schlechten Kunden“ sowie angelernten und ungelernten Arbeitern (eher) disziplinierend und fordernd (Ludwig-Mayerhofer et al., 2014; Weinbach, 2014). In einer ähnlichen Argumentation machen Franz Zahradník et al. (2016) die Art, wie Arbeitsuchende mit administrativen Anforderungen umgehen und mit Vermittlungsfachkräften kommunizieren, dafür verantwortlich, dass Arbeitsuchende ohne oder mit einem geringen Bildungsabschluss häufiger sanktioniert werden als Arbeitsuchende mit einer höheren formalen Qualifikation. Dass die auch als „*administrative literacy*“ bezeichnete Fähigkeit von Bürgerinnen, den Anforderungen der Verwaltung zu entsprechen, das Handeln von Fachkräften beeinflusst, zeigen ebenfalls Matthias Döring und Sebastian Jilke (2023) anhand einer Vignettenstudie in der deutschen Arbeitsverwaltung.

Für das Handeln von Vermittlungsfachkräften beschreiben Monika Senghaas und Sarah Bernhard (2021) ebenfalls ein forderndes Verhalten von Vermittlungsfachkräften, das auf die Möglichkeit von Zwang, insbesondere Sanktionen, hinweist oder Zwang anwendet, einerseits und ein kooperatives Verhalten der fördernden Unterstützung, beispielsweise in der Beratung, andererseits, argumentieren aber, dass beide Dimensionen voneinander unabhängig sind. Eine (eher) auf Kooperation oder (eher) auf die Anwendung von Zwang gerichtete Handlungsorientierung ist demnach nicht mit der Person einer Vermittlungsfachkraft verbunden; eine Vermittlungsfachkraft kann vielmehr gegenüber derselben arbeitsuchenden Person in unterschiedlichen Situationen unterschiedlichen Handlungsorientierungen folgen. Analytisch sind Deutungsmuster, Gerechtigkeitsvorstellungen oder Rollenverständnisse als alleinige Handlungsmotivation unvollständig; ihre jeweils beschriebenen Inhalte spiegeln jedoch die Bandbreite zwischen einer rein aktivierenden und einer rein fürsorgenden Arbeitsmarktpolitik wider, deren einzelne Elemente in unterschiedlicher Zusammensetzung die Beratung und Vermittlung in Jobcentern beschreiben (Aurich-Bertheide & Brüssig, 2020).

3 Eine institutionalistische Perspektive auf die Beratung und Vermittlung

Elemente der aktivierenden und der fürsorgenden Arbeitsmarktpolitik sind in Institutionen enthalten, die das Handeln von Vermittlungsfachkräften beeinflussen. Der *Ansatz von Institutional Analysis and Development* (IAD) definiert Institutionen als Regeln, die wiederkehrende und interdependente Beziehungen strukturieren, indem sie angeben, welche Handlungen erlaubt, verboten und verlangt sind. Die beteiligten Akteure kennen diese Regeln und erkennen sie an. Institutionelle Regeln können formal oder informell sein, entscheidend ist, dass sie von den beteiligten Akteuren insofern verinnerlicht sind, als sie ihnen als Maßstab und Richtschnur für ihr Handeln dienen (Ostrom, 1986, S. 5–7). Institutionen der Beratung und Vermittlung sind Regelungen des SGB II, organisationale Regeln der Bundesagentur für Arbeit und der Jobcenter sowie Regeln über ein angemessenes Handeln von Vermittlungsfachkräften gegenüber Arbeitsuchenden. Sie strukturieren die Beziehung zwischen Vermittlungsfachkräften und Arbeitsuchenden und leiten das Handeln von Vermittlungsfachkräften. Handeln meint im Sinne des *IAD-Ansatzes* ein absichtsvolles und zielgerichtetes Verhalten (Ostrom, 2005, S. 45; Ostrom et al., 2014, S. 273–274).

Analytischer Kern des *IAD-Ansatzes* ist eine Handlungssituation, die Interaktionsmuster bestimmt und von Institutionen geprägt ist. Die Handlungssituation umfasst sieben Bestandteile: die beteiligten Akteure (1) und die Positionen, die sie in ihrer Beziehung zueinander einnehmen (2); die Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten, die ihnen zur Verfügung stehen (3) und die Outcomes, die sie damit beeinflussen können (4); das Ausmaß, in dem ein Akteur für die Erreichung eines Outcomes auf die Mitwirkung anderer Akteure angewiesen ist (5); die Informationen, die den Akteuren vorliegen, wenn sie eine Entscheidung treffen (6); sowie Kosten und Nutzen, die für einen Akteur mit einer Handlung und dem mit dieser Handlung angestrebten Outcome verbunden sind (7) (Ostrom, 1986; Ostrom et al., 2014, S. 272–280). In der Beratung und Vermittlung beschreibt die Handlungssituation die Beziehung und die Interaktion zwischen einer Vermittlungsfachkraft und einer arbeitsuchenden Person.

Neben Institutionen beeinflussen zwei weitere externe Faktorenbündel die Handlungssituation. Der *IAD-Ansatz* bezeichnet sie abstrakt als physische und materielle Bedingungen sowie als Eigenschaften einer Gemeinschaft oder Gesellschaft. Physische und materielle Bedingungen beziehen sich auf die Art eines Gutes, das Gegenstand einer kollektiven Problemlösung ist. Merkmale eines Gutes, wie Teilbarkeit, Erneuerbarkeit oder Messbarkeit, wirken danach auf die Handlungssituation. Der IAD-Ansatz entstand im Rahmen einer breiten Forschung über den Schutz und die Nutzung von Gemeinschaftsgütern, also von Gütern, die sich durch freien Zugang bei gleichzeitig rivalisierendem Konsum auszeichnen, wie Grundwasser, Weideland oder Fischgründe. Folglich legt er sein Hauptaugenmerk auf diese Güterart, ist jedoch in seiner Anwendung nicht auf sie beschränkt (Ostrom, 1990, 2005). Mit Gemeinschaft oder Gesellschaft meint der *IAD-Ansatz* diejenigen Akteure, die direkt oder indirekt von Entscheidungen in der Handlungssituation betroffen sind. Als deren Eigenschaften nennt er geteilte Werte, ein gemeinsames Verständnis spezifischer Handlungssituationen, das Ausmaß übereinstimmender Präferenzen und die Verteilung von Ressourcen unter den Akteuren (Kiser & Ostrom, 1982, S. 195–205; Ostrom et al., 2014, S. 280–283).

Die Handlungssituation wird im *IAD-Ansatz* vor allem spieltheoretisch modelliert (Ostrom, 2005, S. 32–68). Der viel beachteten Unterscheidung von Peter A. Hall und Rosemary C. R. Taylor (1996) folgend kann der *IAD-Ansatz* als Rational-choice-Institutionalismus bezeichnet werden, dem gemäß Akteure nach einer Logik der Konsequenz handeln. Von der Logik der Konsequenz unterscheiden James G. March und Johan P. Olsen (1989, S. 21–26) die Logik der Angemessenheit. Nach der Logik der Konsequenz wählt ein Akteur diejenige Handlung aus, deren Folgen er im Vergleich zu den Alternativen dieser Handlung mit dem höchsten Nutzen bewertet. Nach der Logik der Angemessenheit versichern sich die Akteure hingegen zunächst ihrer selbst, schätzen die Situation, in der sie handeln, ein und folgen schließlich derjenigen Handlungsoption, die sie in dieser Situation als angemessen erachten. Die Angemessenheit beurteilen die Akteure, indem sie ihre Einschätzung der Handlungssituation mit den Erwartungen abgleichen, die an sie in ihrer jeweiligen Position gestellt werden. Beide Handlungslogiken sind institutionell beeinflusst (March & Olsen, 1989, S. 21–26).

An zwei Stellen berücksichtigt der *IAD-Ansatz* die Logik der Angemessenheit in seiner Argumentation. Zum einen zeigen Eigenschaften einer Gemeinschaft oder Gesellschaft, die der *IAD-Ansatz* als ein Bündel von Einflussfaktoren auf die Handlungssituation nennt, aber vergleichsweise wenig erläutert, eine Affinität zur Logik der Angemessenheit, nach der die Akteure gerade solche Eigenschaften, wie Konventionen, Routinen, gemeinsames Wissen oder geteilte Werte, für die Beurteilung der Angemessenheit heranziehen (Ostrom, 2005, S. 26–27; Ostrom et al., 2014, S. 283). Zum anderen gibt der *IAD-Ansatz* für das Handeln von Akteuren kein spezifisches Modell vor und übernimmt die Argumentation von Herbert A. Simon, dass Akteure begrenzt rational handeln (Kiser & Ostrom, 1982, S. 184–186; Ostrom et al., 2014, S. 273–274).

Mit der Konzeption von begrenzter Rationalität richtet sich Simon (1976, S. 61–109) gegen die Vorstellung eines allgemeinen rationalen Handelns. Einem Akteur fehle stets das dafür nötige vollständige Wissen und, aus psychologischer Sicht, dem menschlichen Gehirn die notwendige Kapazität zur Informationsverarbeitung. Im Vergleich zu Entscheidungen von Individuen erhöhen allerdings Organisationen den Grad der Rationalität für Entscheidungen ihrer Mitglieder, indem sie die Komplexität einer Entscheidungssituation reduzieren. Organisationen nehmen aus einer Vielzahl möglicher Alternativen wenige heraus und definieren diese als sachlich geeignet und normativ angemessen (Simon, 1976, S. 61–109). Simon übernimmt damit für Organisationen die Argumentation der anthropologischen Institutio-nentheorie, wonach Institutionen Entscheidungen dadurch ermöglichen, dass sie die Entscheidungsträger von der Komplexität ihrer Umwelt entlasten. Begrenzt rationales Handeln schlägt eine Brücke von einem Handeln, das der Logik der Konsequenz folgt, zu einem Handeln, das der Logik der Angemessenheit verpflichtet ist (Seibel, 2016, S. 37–38, 145–149). Weil in vielen Handlungssituationen die Logik der Konsequenz nicht zutreffend ist, ergänzt der *IAD-Ansatz* das Handeln von Akteuren um die Logik der Angemessenheit (Ostrom, 2005, S. 100–116).

Für die hier vorgestellte institutionalistische Perspektive auf die Beratung und Vermittlung in Jobcentern folgt aus der Diskussion des *IAD-Ansatzes*, dass Institutionen das Handeln von Vermittlungsfachkräften prägen und diese im Wesentlichen nach der Logik der Angemessenheit handeln. Wenn die Beratung und Vermittlung zudem als eine bestimmte Art von Gut betrachtet wird, handelt es sich um eine Dienstleistung, die mit ihren Eigenschaften die Handlungssituation beeinflusst. Wie bei allen Dienstleistungen sind Herstellung und Konsum bei der Beratung und Vermittlung unmittelbar verbunden. Dienstleistungen werden von einer

Dienstleistungsgeberin und einer Dienstleistungsnehmerin in einer konkreten Situation gemeinsam erbracht. Die Beratung und Vermittlung ist demnach eine Koproduktion, in der sowohl die Vermittlungsfachkraft als auch die arbeitsuchende Person Zeit und Mühe aufwenden (Alford, 2016, S. 675).

Die Beratung und Vermittlung erfolgt in einer Zusammenarbeit von Vermittlungsfachkräften und Arbeitsuchenden. Arbeitsuchende sind auf Transferzahlungen angewiesen, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können, und diese sind wiederum an die Mitwirkung bei der Beratung und Vermittlung geknüpft. Darüber hinaus erhalten Arbeitsuchende in den Jobcentern unterstützende und arbeitsmarktrelevante Informationen, die sie anderweitig nicht oder nur unter größerem Aufwand bekommen. Umgekehrt sind die Vermittlungsfachkräfte davon abhängig, dass Arbeitsuchende Fähigkeiten für die Suche nach einer Arbeitsstelle und die Aufnahme einer Erwerbsarbeit mitbringen. Auf dem Weg in eine Erwerbsarbeit müssen Arbeitsuchende selbst aktiv sein und ggf. die Voraussetzungen für eine Erwerbsaufnahme bei sich selbst verbessern, beispielsweise indem sie Weiterbildungen absolvieren oder an gesundheitsfördernden Maßnahmen teilnehmen. Das Ausmaß, in dem die Beratung und Vermittlung eine Koproduktion erfordert, variiert mit den Eigenschaften und der Lebenssituation einer arbeitsuchenden Person. Gering ist die Koproduktion, wenn Arbeitsuchende lediglich Informationen für die Stellensuche erhalten und nach relativ kurzer Zeit eine Erwerbsarbeit aufnehmen können. Umfassend ist die Koproduktion, wenn es zunächst darum geht, die Beschäftigungsfähigkeit einer Person herzustellen, ohne bereits eine konkrete Beschäftigungsmöglichkeit im Blick zu haben (Alford, 2016; Aurich-Bertheide & Brussig, 2020).

4 Institutionell gesetztes Ziel: Aufnahme einer Erwerbsarbeit

Inwiefern Institutionen die Beratung und Vermittlung in Jobcentern und damit das Handeln von Vermittlungsfachkräften prägen, zeigen die in diesem und dem folgenden Abschnitt dargestellten empirischen Ergebnisse. Aus zahlreichen Passagen der Interviews mit Vermittlungsfachkräften geht hervor, dass diese ihre Aufgabe darin sehen, Arbeitsuchende in eine Erwerbsarbeit zu bringen und dadurch die Hilfebedürftigkeit der jeweils arbeitsuchenden Person und aller Personen, die mit ihr in einem Haushalt leben, der sog. Bedarfsgemeinschaft, zu beenden. Einige Befragte beziehen sich dabei selbstverständlich und explizit auf Regelungen des SGB II. § 1 SGB II nennt programmatisch das Ziel, die Hilfebedürftigkeit der Arbeitsuchenden und ihrer Bedarfsgemeinschaften durch die Aufnahme einer Erwerbsarbeit zu vermeiden und zu beseitigen. Die darauffolgenden Paragraphen konkretisieren den Grundsatz des Förderns und Forderns der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (Brandl & Brussig, 2018, S. 114–118). Für das operative Handeln der Jobcenter legen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit der Bundesagentur für Arbeit und den Bundesländern Steuerungsziele fest. Dabei bilden Kennziffern die in § 48b Abs. 3 S. 1 SGB II definierten Ziele ab, die Hilfebedürftigkeit zu verringern, die Integration in Erwerbsarbeit zu verbessern und langfristigen Leistungsbezug zu vermeiden (Wegrich, 2015, S. 951–955).

Die Integration in eine Erwerbsarbeit bleibt auch dann als Bezugspunkt der Beratung und Vermittlung bestehen, wenn Arbeitsuchende geringe Chancen haben, (wieder) eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Dies gilt insbesondere für Personen, die 55 Jahre oder älter sind,

schon länger arbeitslos sind oder eine geringe oder keine berufliche Qualifizierung besitzen. Auch Alleinerziehende verbleiben länger im Grundsicherungsbezug. Schließlich setzen gesundheitliche Einschränkungen sowie Verantwortungen für Pflege und Erziehung der Erwerbsintegration Grenzen (Brussig & Knuth, 2010; Lietzmann, 2016; Hohmeyer & Lietzmann, 2020).

Um Personen mit geringen Arbeitsmarktchancen bei der Erwerbsaufnahme zu unterstützen, sehen sich die befragten Vermittlungsfachkräfte mit verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ausgestattet. Hierzu zählen die Qualifizierung der Arbeitsuchenden durch Weiterbildung, finanzielle Anreize für Arbeitsuchende (z.B. Einstiegsgeld) und Arbeitgeber (z.B. Lohnkostenzuschuss) oder öffentlich geförderte Beschäftigung (z.B. Arbeitsgelegenheiten). Allerdings können schwerwiegende Probleme, wie Schulden, familiäre Zerwürfnisse oder eine Suchterkrankung, dazu führen, dass Leistungsbeziehende außerstande sind, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, und eine Aktivierung für den Arbeitsmarkt in diesen Fällen nicht möglich ist. Es gelte dann, so der Geschäftsführer eines Jobcenters im Interview, „diese Probleme in den Blick zu nehmen“. Vermittlungsfachkräfte können dann auf ergänzende und begleitende kommunale Hilfeleistungen gemäß § 16a SGB II verweisen (Brandl & Brussig, 2018, S. 118–120), indem sie den Kontakt zur jeweiligen Beratungsstelle herstellen oder die arbeitsuchende Person ermutigen, die Hilfe anzunehmen, beraten aber in solchen Situationen nicht selbst.

Dass die Aufnahme einer Erwerbsarbeit das Ziel und den Bezugspunkt der Beratung und Vermittlung bildet, soll eine Interaktion veranschaulichen, die im sog. Fallmanagement beobachtet wurde. Sie soll hier ausführlicher beschrieben werden, weil das Fallmanagement sich mit einer intensiveren Beratung gerade an die Personen wendet, die sich in einer schwierigen Lebenssituation befinden und geringe Chancen am Arbeitsmarkt besitzen. Das beobachtete Beratungs- und Vermittlungsgespräch fällt im Anschluss an die Begrüßung auf die Erwerbs situation der arbeitsuchenden Frau. Die Arbeitsuchende hatte am Tag des Gesprächs die Kündigung ihrer momentanen Arbeitsstelle erhalten, die sie drei Monate zuvor angetreten hatte. Um das Arbeitsverhältnis zu stabilisieren, hatte sie im Rahmen eines Förderprogramms des Europäischen Sozialfonds ein beschäftigungsbegleitendes Coaching erhalten. Dennoch waren weder die Fallmanagerin noch die Arbeitsuchende von der Kündigung überrascht. Als widrig empfundene Arbeitsbedingungen, Konflikte mit dem Arbeitgeber, Unstimmigkeiten mit Kolleginnen und der Wunsch nach einer anderen Arbeitsstelle waren bereits Themen früherer Beratungsgespräche gewesen, wie aus deren Dokumentation im IT-Fachverfahren des Jobcenters hervorgeht. Die Arbeitsuchende hatte bereits einen Wechsel zu einer anderen Beschäftigung eingeleitet, die jedoch vor dem Hintergrund ihrer Lebenssituation und persönlichen Einschränkungen nicht auf dem ersten Arbeitsmarkt, sondern eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber ist.

Die besagte Arbeitsuchende sieht sich mit vielfachen Belastungen konfrontiert. Sie leidet an gesundheitlichen Beschwerden. Wegen psychischer Probleme besuchte sie bereits mehrmals eine Therapie. Die Beziehung zu ihrem Lebensgefährten ist konfliktgeladen. Die arbeitsuchende Frau hat die Hauptschule, aber keine Berufsausbildung abgeschlossen, ist Ende 20 und bezieht seit mehreren Jahren Grundsicherungsleistungen. Sie nahm bereits an mehreren verschiedenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teil und ging zwischendurch kurzfristig einer Erwerbsarbeit nach. Am liebsten würde die Frau in Teilzeit arbeiten, um sich um ihre Tochter im Kindergartenalter kümmern zu können. Bei ihrer soeben gekündigten Stelle arbeitete sie häufiger am Wochenende, was zu Schwierigkeiten bei der Kinderbetreu-

ung führte. Für die Fallmanagerin gehören die Beseitigung oder zumindest Verringerung der genannten Probleme und der Weg in eine Erwerbsarbeit zusammen.

Durch das beobachtete Beratungs- und Vermittlungsgespräch ziehen sich als roter Faden das Verhalten gegenüber Arbeitgebern während der Stellensuche und in der soeben zu Ende gegangenen Anstellung sowie das Verhältnis zu Vorgesetzten. Zudem lenkt die Fallmanagerin das Gespräch immer wieder auf persönliche Probleme, die die Arbeitsuchende belasten und es ihr erschweren, dauerhaft einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Im Blick ist aber immer das soeben gekündigte Arbeitsverhältnis und die bevorstehende Maßnahme. Im Anschluss an das Gespräch resümiert die Fallmanagerin: „Also das was ich erreichen wollte war, dass sie [die Arbeitsuchende] guckt, warum ist das Arbeitsverhältnis schiefgegangen, um zu übertragen, dass das beim nächsten Arbeitsverhältnis nicht passiert.“ Und weiter: „Also wenn man einfach die Dynamik nimmt oder das, was sie halt auch heute erzählt hat, man kann das bei einer Arbeitsaufnahme aus meiner Sicht gar nicht so außen vorlassen. Es gibt natürlich Kunden, die brauchen nur eine Arbeit und gut ist. Aber in meinem Bereich, ich bin Fallmanager, ich soll ja gerade die schwierigen Problemlagen beraten und gucken, was können wir aus dem Weg räumen für Steine, die einem den Weg versperren, Arbeit aufzunehmen.“

Viele Vermittlungsfachkräfte verweisen in den Interviews auf die tatsächlich vorhandene oder nicht vorhandene Chance einer erfolgreichen Arbeitsvermittlung bei bestimmten Lebensumständen. Dabei kann die Einschätzung der Arbeitsmarktchancen für einen bestimmten Zeitraum gelten und sich ändern, wenn nach diesem Zeitraum eine veränderte Situation vorliegt, wie das folgende Interviewzitat eines Vermittlers illustriert: „Ist es jetzt jemand, der aus irgendwelchen gesundheitlichen Gründen nicht mehr arbeiten gehen kann, da brauche ich nicht mit einem Stellensuchlauf anfangen. Da heißt es dann wirklich drum kümmern, sind vielleicht schon die ganzen Arzttermine erledigt worden, muss man da vielleicht noch drei, vier Monate warten.“

Die Arbeitsmarktchancen sind Gegenstand des sog. Profilings, in dem eine Vermittlungsfachkraft eruiert, welche Kompetenzen und Fähigkeiten eine arbeitsuchende Person für einen angestrebten Beruf oder eine angestrebte Tätigkeit mitbringt und welche Faktoren einer Aufnahme dieses Berufs oder dieser Tätigkeit entgegenstehen. Neben persönlichen Merkmalen der Arbeitsuchenden spielen dabei ihre Lebenssituation, insbesondere die Situation in ihrer Bedarfsgemeinschaft, eine Rolle. Das Profiling gehört zu den institutionellen Regelungen der Jobcenter. Nach dem sog. Vier-Phasen-Modell der Bundesagentur für Arbeit ist das Profiling der erste von vier, zirkulär aufeinanderfolgenden Schritten auf dem Weg in eine Erwerbsarbeit. Das Vier-Phasen-Modell gilt für die Jobcenter in der Organisationsform einer gemeinsamen Einrichtung, hingegen nicht für zugelassene kommunale Träger. Allerdings besteht auch in kommunalen Jobcentern ein institutioneller Rahmen, der ein Profiling an den Beginn des Beratungs- und Vermittlungsprozesses setzt und den Vermittlungsfachkräften eine Orientierung gibt, wie Fach- und Führungskräfte aus den Jobcenter in kommunaler Trägerschaft in den Interviews berichten.

Für Vermittlungsfachkräfte ist das Profiling eine selbstverständliche Tätigkeit, die am Beginn der Beratung und Vermittlung steht und in deren weiterem Verlauf ggf. angepasst wird. Eine Vermittlerin nennt das Profiling ihr „täglich Brot“ und erklärt, dass sie das Profiling „im Zweifelsfall an[passe], wenn sich etwas verändert hat, wenn Handlungsbedarfe erledigt sind oder sich möglicherweise neu aufgetan haben“. Das Profiling ist auf das Ziel der Aufnahme einer Erwerbsarbeit ausgerichtet, setzt dieses Ziel jedoch in Relation zur Lebenssituation und den Arbeitsmarktchancen der arbeitsuchenden Person. Ein Vermittler erläutert,

dass Lebensumstände einer arbeitsuchenden Person, wie Familienkonstellation, Wohnsituation oder Gesundheitszustand, angemessen berücksichtigt werden müssten, um diese Person einer Erwerbsarbeit näher zu bringen: „Ich muss im Profiling ja berücksichtigen, wie ist denn die Bedarfsgemeinschaft aufgestellt [...], weil der Kunde möglicherweise gar keine Chance hat, sich auf eine Arbeitsaufnahme so zu konzentrieren, dass er auch eine Chance kriegt, ein Vorstellungsgespräch zu bestehen und dann auch ein Arbeitsvertrag zu bekommen, der ihm weiterhilft.“

5 Institutionell beeinflusstes Handeln: Angemessenheit für Arbeitsuchende

Arbeitsmarktchancen, wie sie von Vermittlungsfachkräften insbesondere anhand des profilings festgestellt werden, beeinflussen, welches Handeln Vermittlungsfachkräfte gegenüber Arbeitsuchenden als angemessen erachten. Ein Vermittler führt beispielhaft aus, dass Arbeitsuchende mit guten Chancen am Arbeitsmarkt nach Möglichkeit rasch und passgenau in eine Erwerbsarbeit vermittelt werden sollten, um dadurch ihre Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Bei Personen mit schlechten Chancen am Arbeitsmarkt sei es hingegen angemessen, zunächst die Arbeitsmarktchancen der arbeitsuchenden Person zu verbessern, damit diese perspektivisch wieder eine Erwerbsarbeit aufnehmen könne. Eine Vermittlerin aus einem anderen Jobcenter erklärt, dass sie bei Personen, die bereits lange arbeitslos waren, mit vielfältigen Problemen zu kämpfen haben oder die Hoffnung auf ein Leben jenseits des Leistungsbezugs aufgegeben haben, erst einmal viel Motivations- und Unterstützungsarbeit leistet, und anschließend gelinge es hin und wieder, solche Personen an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Es blieben aber auch Personen, für die es keine Erwerbsarbeit gibt.

Im institutionellen Gefüge des deutschen Sozialstaates gehört die Grundsicherung für Arbeitsuchende zum „letzte[n] Auffangnetz“ (Althammer & Lampert, 2014, S. 315). Gegenüber anderen Sozialleistungen sind Leistungen des SGB II, die den Lebensunterhalt von Menschen sichern, nachrangig (Deutscher Bundestag, 2023, S. 4–12). In den Interviews mit Fach- und Führungskräften der Jobcenter fallen immer wieder die Wörter „Sozialhilfe“ und „Sozialamt“. Beide stehen im Gegensatz zu einer kommodifizierenden Aktivierung für eine dekommodifizierende Fürsorge (Dingeldey, 2011, S. 284–314). Nachdem das Anfang 2005 in Kraft getretene Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die Sozialhilfe mit der Arbeitslosenhilfe zusammengefasst hatte, folgte das heutige Jobcenter (zunächst als Arbeitsgemeinschaft SGB II, kurz ARGE, oder als Optionskommune) als Organisation dem früheren Sozialamt (Wegrich, 2015, S. 948–951). „Wir sind hier im Jobcenter, das war früher Sozialhilfe“, drückt es ein Vermittler im Interview knapp aus. Ein Teamleiter äußert sich ähnlich: „Das Jobcenter tritt im Prinzip die Nachfolge des Sozialamtes an. Das Jobcenter ist sozusagen die letzte Behörde, die sich um die Menschen kümmert, um die sich keine andere Behörde mehr kümmert.“

Verschiedene Handlungen, die eine Vermittlungsfachkraft in Abhängigkeit von Merkmalen und der Lebenssituation von Arbeitsuchenden als angemessen erachtet, sollen anhand eines Beratungs- und Vermittlungsgesprächs veranschaulicht werden, das im Rahmen dieser Studie beobachtet wurde. In dem Gespräch mischen sich kommodifizierende und dekom-

modifizierende Elemente. Der Vermittler hatte ein Ehepaar zum Gespräch eingeladen, um „gemeinsam über die Situation ihrer Bedarfsgemeinschaft [zu] sprechen“, wie er in den einleitenden Worten sagt. Beide Eheleute beziehen seit Längerem Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie hat einen Hochschulabschluss und arbeitet freiberuflich. Ihre Einkünfte reichen jedoch nicht aus, um den Lebensunterhalt zu sichern, so dass sie aufstockende Leistungen des Jobcenters bezieht. Er arbeitete viele Jahre ebenfalls als Selbstständiger, kann diese Tätigkeit wegen gesundheitlicher Einschränkungen jedoch nicht mehr ausüben. Ein Gutachten des Ärztlichen Dienstes der Bundesagentur für Arbeit kam zu dem Ergebnis, dass er gemäß § 8 Abs. 1 SGB II nicht erwerbsfähig ist. Um diesen Befund nach sechs Monaten erneut zu prüfen, sollte der Ärztliche Dienst ein weiteres Gutachten erstellen, das zum Zeitpunkt des beobachteten Beratungs- und Vermittlungsgesprächs allerdings noch nicht vorlag.

Bei dem Ehemann sieht der Vermittler in dieser Situation erst einmal keinen Handlungsbedarf für die Beratung und Vermittlung. Vielmehr soll abgewartet werden, bis das ärztliche Gutachten vorliegt. Sollte das Gutachten dem Mann eine Erwerbsfähigkeit bescheinigen, sieht der Vermittler seine Aufgabe darin, ihm dabei zu helfen, aus der festgestellten gesetzlich definierten Erwerbsfähigkeit von mindestens drei Stunden am Tag eine tatsächliche Arbeitsfähigkeit zu machen, die die Aufnahme einer Erwerbsarbeit ermöglicht. Sollte dem Mann weiterhin eine Erwerbsunfähigkeit diagnostiziert werden, wäre eine Aktivierung für den Arbeitsmarkt ausgeschlossen und es ginge darum, den Lebensunterhalt durch Transferzahlungen zu sichern.

Bei der Ehefrau steht die Überwindung der Hilfebedürftigkeit im Vordergrund des Gesprächs. Der Vermittler lobt sie für ihre freiberufliche Tätigkeit und für ihre Aktivität am Arbeitsmarkt und motiviert sie, sich von Rückschlägen nicht entmutigen zu lassen. Die Einkünfte der Frau aus ihrer selbstständigen Arbeit bewegen sich an der Schwelle zum Grundsicherungsbezug. Der Vermittler bespricht zwei Wege, die aus dem Grundsicherungsbezug herausführen könnten. Dies ist zum einen die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Eine solche hatte die Frau bereits in Aussicht. Die Feststellung zerschlug sich jedoch als das Unternehmen, das ihre Einstellung plante, einen größeren Auftrag nicht erhielt. Zum anderen ist die Förderung der Selbstständigkeit ein Weg, um bei ausreichenden Einkünften und ggf. einer Inanspruchnahme von Wohngeld als vorrangiger Sozialleistung den Grundsicherungsbezug zu beenden. Die Frau ist einem Normalarbeitsverhältnis gegenüber aufgeschlossen, verfolgt allerdings weiterhin ihre Selbstständigkeit. Als Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung erhält sie ein individuelles Coaching für Selbstständige. Nach Einschätzung des Vermittlers und auch des Coaches ist die Frau auf einem guten Weg, ihre Hilfebedürftigkeit durch ihre Erwerbsarbeit zu überwinden.

Ein Handeln von Vermittlungsfachkräften, das auf die Aufnahme einer Erwerbsarbeit gerichtet ist und sich dabei an Merkmalen und der Lebenssituation von Arbeitsuchenden orientiert, tritt in den Interviews an vielen Stellen zutage. Ein Vermittler drückt sein Vorgehen so aus: „Bei mir hier sind sie [die Arbeitsuchenden] in der Arbeitsvermittlung, da ist die erste Priorität Arbeitsvermittlung, und alle Handlungsbedarfe, die entwickelt werden, dienen letztendlich der Arbeitsvermittlung.“ Allerdings könne „nicht von vornherein“ jede Beratung und Vermittlung auf die Aufnahme eines Normalarbeitsverhältnisses zielen. So sollten Personen, die schon länger keiner Erwerbsarbeit mehr nachgehen, „langsam wieder in die Lage versetzt [werden], dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen“. Auch bei Personen mit ge-

sundheitlichen Einschränkungen gehe es darum, die Situation „zu eruieren“ und „angemessen“ darauf zu reagieren.

Bei Ausführungen in den Interviews darüber, welches Handeln wann angemessen ist, benennen viele Vermittlungsfachkräfte ebenso wie Führungskräfte der Jobcenter mit einer Selbstverständlichkeit Situationen, in denen Grundsicherungsbeziehenden eine Erwerbsarbeit nicht zumutbar ist. Stellvertretend hierfür steht die Äußerung eines Bereichsleiters: „Im Grund ist das Gesetz ja eindeutig. Entweder gibt es einen wichtigen Grund, um sich nicht aus der Arbeitslosigkeit zu bewegen oder es gibt keinen.“ In der zitierten Textpassage bezieht sich „Gesetz“ auf die Regelungen über die Zumutbarkeit einer Erwerbsarbeit in § 10 SGB II. Das SGB II ist zum überwiegenden Teil Ausdruck einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (Bieback, 2009, S. 186–190). Das Fördern der Beschäftigungsfähigkeit und das Fordern von Eigeninitiative und Eigenständigkeit wirken kommodifizierend auf die Arbeitsuchenden. Auch Maßnahmen der individuellen Unterstützung, wie Schuldner- oder Suchtberatung, dienen letztendlich der Wiederherstellung und dem Erhalt der Arbeitskraft. Unter bestimmten Umständen sind Personen allerdings von der Kommodifizierung ausgenommen und das SGB II wirkt dekommodifizierend, beispielsweise wenn eine Person „körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist“ (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 SGB II), eine bestimmte Arbeit auszuführen, oder die Erziehung eines Kindes unter drei Jahren oder die Pflege einer Angehörigen eine Erwerbsarbeit unzumutbar macht (Bieback, 2009, S. 186–190).

Als Grund, der eine Aktivierung und eine nachhaltige Vermittlung in eine Erwerbsarbeit ausschließt oder erschwert, wird in den Interviews häufig die Situation genannt, dass betreuungsbedürftige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft leben. Die Vermittlungsfachkräfte beschreiben verschiedene Konstellationen. Beispielsweise sei die Zuweisung in eine Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur dann sinnvoll, wenn die Kinderbetreuung für den Zeitraum der Maßnahmenteilnahme gewährleistet ist. Dasselbe gilt für die Vermittlung in Arbeit. Neben der Betreuung eines Kindes beeinflussen die Arbeitsmarktperspektiven der Mutter die Beratung und Vermittlung, wie der Geschäftsführer eines Jobcenters erläutert. Mit Verweis auf § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II betrachtet er es als selbstverständlich, eine Mutter in den ersten drei Lebensjahren ihres Kindes von einer verpflichtenden Aktivierung auszunehmen, sieht es für die Mutter aber auch als Nachteil am Arbeitsmarkt, wenn die Aktivierung erst beginnt, sobald das Kind mit drei Jahren in den Kindergarten geht. Die Zumutbarkeitsregelung kann ihre dekommodifizierende Wirkung zugunsten oder zulasten der Mutter entfalten (Höpfner, 2025, S. 3). In dieser Lebenssituation können die Jobcenter Müttern verschiedene Angebote machen, die unterschiedlich stark auf die Aufnahme einer Beschäftigung gerichtet sind und ein unterschiedliches Ausmaß an Motivation und Mitarbeit erfordern (Falkenhain et al., 2023). Die institutionellen Regeln der Jobcenter in der Form von Berichten der Internen Revision und Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit sehen in einer dreijährigen Erwerbspause vor allem einen Nachteil für die spätere Erwerbsintegration und betonen deshalb eine frühzeitige Aktivierung von Müttern (Höpfner, 2025). Dennoch werden Mütter in deutlich geringerem Ausmaß als Väter frühzeitig aktiviert. Sie werden seltener zu Beratungs- und Vermittlungsgesprächen eingeladen und nehmen seltener an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil (Artmann, 2023).

6 Schlussbetrachtung

Institutionen beeinflussen das Handeln von Vermittlungsfachkräften in der Beratung und Vermittlung der Jobcenter. Institutionen sind dabei Regelungen des SGB II, organisationale Regeln der Bundesagentur für Arbeit und der Jobcenter sowie Regeln über ein angemessenes Handeln gegenüber Arbeitsuchenden. Sie definieren Ziele und Mittel, um diese Ziele zu erreichen. Vermittlungsfachkräfte interagieren mit Arbeitsuchenden mit dem Ziel, diese in eine Erwerbsarbeit zu bringen. Die Aufnahme einer Erwerbsarbeit bleibt als Bezugspunkt der Beratung und Vermittlung auch dann bestehen, wenn eine unmittelbare Vermittlung in Arbeit nicht möglich oder nicht sinnvoll ist. Die Beratung und Vermittlung richtet sich dann darauf, die Beschäftigungsfähigkeit und die Arbeitsmarktchancen von Arbeitsuchenden zu erhöhen, um die Arbeitsaufnahme zu einem späteren Zeitpunkt zu unterstützen. Von Aspekten einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik nehmen Vermittlungsfachkräfte zugunsten von Elementen der fürsorgenden Arbeitsmarktpolitik Abstand, wenn persönliche Probleme, wie schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen, eine Erwerbsarbeit unmöglich erscheinen lassen, oder die Lebenssituation eine Arbeitsaufnahme als unzumutbar erklärt, wie bei der Betreuung von Kindern oder der Pflege von Angehörigen.

Zu den Mitteln, die Vermittlungsfachkräfte als angemessen betrachten, um eine Person in eine Erwerbsarbeit zu bringen, gehören die direkte Vermittlung auf eine offene Arbeitsstelle, die Bereitstellung von Informationen, eine Beratung, einschließlich der Mitteilung von Hilfsangeboten, wie Schuldner- oder Suchtberatung, die Vergabe von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie die Androhung oder Durchführung von Zwang, insbesondere in der Form von Sanktionen und Leistungsminderungen. Vermittlungsfachkräfte orientieren sich in ihrem Handeln an Merkmalen, Verhaltensweisen und der Lebenssituation von Arbeitsuchenden. Dabei ist der Blick insofern institutionell begrenzt, als er diejenigen Aspekte berücksichtigt, die Arbeitsmarktchancen, Kooperationsbereitschaft und Hilfswürdigkeit ausdrücken. Sowohl das angewandte Mittel als auch das damit verfolgte Ziel können stärker kommodifizierend oder stärker dekommodifizierend wirken.

Aus dem institutionell gerahmten Handeln von Vermittlungsfachkräften ergeben sich drei Schlussfolgerungen. In Bezug auf die bisherige Forschung zu diesem Thema folgt das Argument, dass das Handeln von Vermittlungsfachkräften nicht unveränderlich mit der Person der Vermittlungsfachkraft verbunden ist, wie es die Konzeptionen von Deutungsmustern, Gerechtigkeitsvorstellungen und sozialen Rollen nahelegen. Vielmehr kann das Handeln einer Vermittlungsfachkraft von Situation zu Situation variieren in Abhängigkeit von Merkmalen, Verhaltensweisen und der Lebenssituation der arbeitsuchenden Person, wie auch zahlreiche aktuelle Studien aufzeigen. Diese Variation ist institutionell gerahmt; Institutionen beeinflussen, auf welche Weise und in welchem Ausmaß Vermittlungsfachkräfte Elemente der aktivierenden und der fürsorgenden Arbeitsmarktpolitik umsetzen.

Die institutionalistische Perspektive übernimmt die inhaltlichen Elemente, die in der Forschung über Vermittlungsfachkräfte als Deutungsmuster, Gerechtigkeitsvorstellungen oder soziale Rollen beschrieben sind, betrachtet sie jedoch als institutionellen Rahmen, der Vermittlungsfachkräften die Angemessenheit ihres Handelns anzeigt. Für den *IAD-Ansatz* bedeutet dies, so die zweite Schlussfolgerung, dass er auch dann gewinnbringend angewandt werden kann, wenn die Logik der Angemessenheit, die in ihm angelegt, aber etwas verborgen ist, hervorgehoben wird. Auch bietet die Art des Gutes nicht nur für Gemeinschaftsgüter,

sondern auch für andere Güter einen analytischen Ausgangspunkt und einen erklärenden Faktor für die Interaktion zwischen den Akteuren einer Handlungssituation. Weil die Beratung und Vermittlung eine Dienstleistung ist, erfordert sie notwendigerweise (in einem Mindestmaß) eine Zusammenarbeit zwischen der Vermittlungsfachkraft und der arbeitsuchenden Person. Anhand des *IAD-Ansatzes* werden Studien, die Eigenschaften von Vermittlungsfachkräften betonen, und Studien, die auf Merkmale von Arbeitsuchenden verweisen, zusammengeführt.

Die dritte Schlussfolgerung betrifft schließlich die Beziehung von Arbeitsuchenden zum Jobcenter. Wenn das Handeln von Vermittlungsfachkräften institutionell gerahmt ist und in Abhängigkeit von Merkmalen, Verhaltensweisen und der Lebenssituation arbeitsuchender Personen variiert, können Arbeitsuchende die Interaktion mit dem Jobcenter und den Vermittlungsfachkräften ein Stück weit selbst gestalten. Freilich ist dies nur insofern möglich, als sie persönliche Merkmale, Verhaltensweisen und ihre Lebenssituation überhaupt ändern können. Da sich Institutionen gerade durch ihre Beständigkeit auszeichnen, sind die Möglichkeiten zudem begrenzt, die Handlungssituation zu beeinflussen. Dies gilt auch für die Vermittlungsfachkräfte. Weit mehr als die Person der Vermittlungsfachkraft beeinflusst die institutionelle Angemessenheit ihres Handelns die Beratung und Vermittlung.

Literaturverzeichnis

- Alford, John (2016). Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending Public Service-Dominant Logic. *Public Management Review*, 18(5), 673–691. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111659>
- Althammer, Jörg W. & Lampert, Heinz (2014). *Lehrbuch der Sozialpolitik* (9. Aufl.). Springer Gabler.
- Artmann, Elisabeth (2023): Erwerbsverläufe und frühzeitige Aktivierung von Bedarfsgemeinschaften mit kleinen Kindern, IAB-Forschungsbericht 3/2023, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung.
- Aurich-Bertheide, Patrizia & Brussig, Martin (2020). Modelle öffentlicher Arbeitsvermittlung: Vermittlungsstrategien und deren Organisation. *Zeitschrift für Sozialreform*, 66(2), 165–193. <https://doi.org/10.1515/zsr-2020-0008>
- Bähr, Holger, Kirchmann, Andrea, Schafstädt, Christin, Sippli, Khira, Späth, Jochen & Boockmann, Bernhard (2019). *Bedarfsgemeinschaften und ihre Mitglieder in der Beratungs- und Vermittlungsarbeit der Jobcenter*, IAB-Forschungsbericht 6/2019, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Beckmann, Fabian (2023). Wie viel Hartz IV steckt im Bürgergeld? Eine institutionentheoretische Analyse. *Sozialer Fortschritt*, 72(1), 55–73. <https://doi.org/10.3790/sfo.72.1.55>
- Beckmann, Fabian, Heinze, Rolf G., Schad, Dominik & Schupp, Jürgen (2021). Klima der Angst oder Respekt auf Augenhöhe? Erfahrungen von Hartz IV-Beziehenden mit Jobcentern im Zuge der Corona-Pandemie. *Sozialer Fortschritt*, 70(10–11), 651–669.
- Behrend, Olaf & Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2008). Sisyphos motivieren, oder: Der Umgang von Arbeitsvermittlern mit Chancenlosigkeit. *Zeitschrift für Sozialreform*, 54(1), 37–55. <https://doi.org/10.1515/zsr-2008-0104>
- Bieback, Karl-Jürgen (2009). Kooperation im Zwangsvorhältnis: Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 30(2), 185–213. <https://doi.org/10.1515/zfrs-2009-0204>

- Boockmann, Bernhard, Osiander, Christopher, Stops, Michael & Verbeek, Hans (2013). *Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien im SGB II und SGB III*, IAB-Forschungsbericht 7/2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Brandl, Sebastian & Brussig, Martin (2018). Interaktive Arbeit mit Kunden und Netzwerkpartnern: Zum Typus von Dienstleistungarbeit in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. *Arbeit*, 27(2), 109–128. <https://doi.org/10.1515/arbeit-2018-0010>
- Brodkin, Evelyn Z. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>
- Bruckmeier, Kerstin, Lietzmann, Torsten & Saile, Anna Theresa (2020). Welfare Dynamics and Employment: Heterogeneous Paths Through Means-Tested Basic Income in Germany. *Journal of Social Policy*, 49(2), 271–297. <https://doi.org/10.1017/S0047279419000229>
- Brussig, Martin (2019). Was kommt nach der Aktivierung? Neue Leitbilder der Arbeitsmarktpolitik. *Arbeit*, 28(2), 101–123. <https://doi.org/10.1515/arbeit-2019-0008>
- Brussig, Martin & Knuth, Matthias (2010). Rise up and Work! Workless People with Impaired Health under Germany's New Activation Regime. *Social Policy and Society*, 9(3), 311–323. <https://doi.org/10.1017/S1474746410000047>
- Bundesagentur für Arbeit (2023). *Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III)*, Zentrale der Bundesagentur für Arbeit.
- Chang, Ahrum & Brewer, Gene A. (2023). Street-Level Bureaucracy in Public Administration: A Systematic Literature Review. *Public Management Review*, 25(11), 2191–2211. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2065517>
- Czernohorsky-Grüneberg, Claudia (2023). Herausforderungen bei der Integration in den Arbeitsmarkt. *Sozialer Fortschritt*, 72(2), 153–169.
- Dauth, Wolfgang, Dorner, Matthias & Blien, Uwe (2013). *Neukonzeption der Typisierung im SGB-II-Bereich: Vorgehensweise und Ergebnisse*, IAB-Forschungsbericht 11/2013, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Deutscher Bundestag (2023). *Einzelfragen zum sozialrechtlichen Nachranggrundsatz*, Wissenschaftliche Dienste, Sachstand WD 6–3000–096/23.
- Dietrich, Brian & Schnapp, Kai-Uwe (2023). Bedarfskonzepte und Gerechtigkeitsvorstellungen bei Mitarbeitenden öffentlicher Sozialverwaltungen. *Zeitschrift für Sozialreform*, 69(1), 31–55. <https://doi.org/10.1515/zsr-2022-0106>
- Dingeldey, Irene (2011). *Der aktivierende Wohlfahrtsstaat: Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland*. Campus.
- Döring, Matthias & Jilke, Sebastian (2023). Cream-Skimming at the Frontline: The Role of Administrative Literacy. *Public Administration*, 101(4), 1569–1586. <https://doi.org/10.1111/padm.12900>
- Eberwein, Wilhelm & Tholen, Jochen (1990). Krise des Arbeitsmarktes – Krise der öffentlichen Arbeitsvermittlung? *Soziale Welt*, 41(3), 346–364.
- Evans, Tony (2010). *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy*. Ashgate.
- Falkenhain, Mariella, Hirseland, Andreas, Dobrovolski, Emilie & Wagner, Ellen (2023). *Jobcenter-Angebote für erziehende Leistungsberechtigte im Kontext von § 10 SGB II: Eine Bestandsaufnahme*, IAB-Forschungsbericht 22/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Fehmel, Thilo (2017). Entscheidungsspielräume im Sozialleistungsrecht – Konsequenzen für die Soziale Arbeit. *Zeitschrift für Sozialreform*, 63(4), 549–578. <https://doi.org/10.1515/zsr-2017-0023>
- Freier, Carolin & Senghaas, Monika (2022). Placement Advisors as Innovators: How Professionals Use Enhanced Discretion in Germany's Public Employment Services. *Journal of Social Policy*, 51(1), 155–172. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0047279420000744>
- Fuentes, Vanesa & Lindsay, Colin (2016). Personalization and Street-Level Practice in Activation: The Case of the UK's Work Programme. *Public Administration*, 94(2), 526–541. <https://doi.org/10.1111/padm.12234>

- Gläser, Jochen & Laudel, Grit (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen* (4. Aufl.). Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hohmeyer, Katrin & Lietzmann, Torsten (2020). Persistence of Welfare Receipt and Unemployment in Germany: Determinants and Duration Dependence. *Journal of Social Policy*, 49(2), 299–322. <https://doi.org/10.1017/S0047279419000242>
- Höpfner, Elena (2025). Wie Mütter für den Arbeitsmarkt verfügbar gemacht werden sollen: Vorgaben zur frühzeitigen Aktivierung von Erziehenden kleiner Kinder unter drei Jahren in der Grundsicherung. *Zeitschrift für Sozialreform*, 71(1), 63–86. <https://doi.org/10.1515/zsr-2024-0024>
- Hupe, Peter L. (Hrsg.) (2019). *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy: The Ground Floor of Government in Context*. Edward Elgar.
- Hupe, Peter L. & Buffat, Aurélien (2014). A Public Service Gap: Capturing Contexts in a Comparative Approach of Street-Level Bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548–569. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.854401>
- Kiser, Larry L. & Ostrom, Elinor (1982). The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In Elinor Ostrom (Hrsg.). *Strategies of Political Inquiry* (S. 179–222). Sage.
- Kuhlmann, Johanna (2013). Diskriminierende Arbeitsmarktpolitik – Migranten in Deutschland und den Niederlanden im neuen Aktivierungsregime. *Zeitschrift für Sozialreform*, 59(3), 387–407. <https://doi.org/10.1515/zsr-2013-0307>
- Lathat, Lihí & Talit, Gal (2014). Regulation of Personal Social Services – The Israeli Experience. *Social Policy and Administration*, 49(3), 335–355. <https://doi.org/10.1111/spol.12076>
- Lessenich, Stephan (2008). *Die Neuerfindung des Sozialen: Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus*. transcript.
- Lietzmann, Torsten (2016). *Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit im Bereich prekärer Einkommen*. W. Bertelsmann.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, Behrend, Olaf & Sondermann, Ariadne (2009). *Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit: Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime*. UVK-Verlagsgesellschaft.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, Behrend, Olaf & Sondermann, Ariadne (2014). Activation, Public Employment Services and their Clients: The Role of Social Class in a Continental Welfare State. *Social Policy and Administration*, 48(5), 594–612. <https://doi.org/10.1111/spol.12046>
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press.
- Marquardsen, Kai (2018). Eine Frage der Gerechtigkeit: Die normative Legitimation aktivierender Arbeitsmarktpolitik im regionalen Kontext. *Soziale Welt*, 69(2), 139–160. DOI: 10.5771/0038-6073-2018-2-139
- Mayntz, Renate (1978). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Müller.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1980). *Implementation politischer Programme: Empirische Forschungsberichte*. Athenäum.
- Mayring, Philipp (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (12. Aufl.). Beltz.
- Nothdurfter, Urban & Hermans, Koen (2018). Meeting (or not) at the Street level? A Literature Review on Street-Level Research in Public Management, Social Policy and Social Work. *International Journal of Social Welfare*, 27(3), 294–304. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12308>
- Osiander, Christopher & Steinke, Joß (2011). Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung: Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. *Zeitschrift für Sozialreform*, 57(2), 149–173. <https://doi.org/10.1515/zsr-2011-0203>

- Ostrom, Elinor (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*, 48(1), 3–25. <https://doi.org/10.1007/BF00239556>
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, Elinor, Cox, Michael & Schlager, Edella (2014). An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework and Introduction of the Social-Ecological Systems. In Paul A. Sabatier & Christopher M. Weible (Hrsg.). *Theories of the Policy Process* (S. 267–306). Westview Press.
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron (1979). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* (2. Aufl.). University of California Press.
- Rice, Deborah (2013). Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation. *Administration and Society*, 45(9), 1038–1062. <https://doi.org/10.1177/0095399712451895>
- Sabatier, Paul A. (1986). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003846>
- Sartori, Giovanni (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033–1053. <https://doi.org/10.2307/1958356>
- Schlippahk, Bernd, Treib, Oliver & Gehrau, Volker (2020). *Die Beobachtung als Methode in der Politikwissenschaft*. UVK.
- Seibel, Wolfgang (2016). *Verwaltung verstehen: Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Suhrkamp.
- Senghaas, Monika (2021). Street-Level Judgements about Welfare Deservingness: How Jobcentre Advisors Decide about the Individual Mix of 'Support' and 'Demand' in the Delivery of Activation Policies. *Social Policy and Society*, 20(3), 385–399. <https://doi.org/10.1017/S1474746420000408>
- Senghaas, Monika & Bernhard, Sarah (2021). Arbeitsvermittlung im Spannungsfeld von Dienstleistung und Kontrolle – Eine multimethodische Studie zu Eingliederungsvereinbarungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. *Sozialer Fortschritt*, 70(9), 487–507.
- Senghaas, Monika, Röhrer, Stefan, Köppen, Magdalena & Bernhard, Stefan (2025). Rollenverständnisse von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern und ihre Bedeutung für das Sanktionshandeln. *Zeitschrift für Sozialreform*, 71(1), 87–113. <https://doi.org/10.1515/zsr-2024-0013>
- Simon, Herbert A. (1976). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (3. Aufl.). The Free Press.
- Thomann, Eva, van Engen, Nadine & Tummers, Lars (2018). The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583–601. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>
- Wegrich, Kai (2015). Accommodating a Foreign Object: Federalism, Coordination and Performance Management in the Reform of German Employment Administration. *Public Management Review*, 17(7), 940–959. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1029345>
- Weinbach, Christine (2014). Moralische Personenkategorien als Transformationsmechanismus in politischen Dienstleistungsbeziehungen: Das Beispiel der Jobcenter-Interaktion. *Zeitschrift für Soziologie*, 43(2), 150–166. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2014-0206>
- Zahradník, Franz, Schreyer, Franziska, Moczall, Andreas, Gschwind, Lutz & Trappmann, Mark (2016). Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II. *Zeitschrift für Sozialreform*, 62(2), 141–179. DOI 10.1515/zsr-2016-0009

Anschrift der Autor*innen:

Dr. Holger Bähr, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Regensburger Straße 104, 90478 Nürnberg, E-Mail: holger.baehr@iab.de

Andrea Kirchmann, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Schaffhausenstraße 73, 72072 Tübingen, E-Mail: andrea.kirchmann@iaw.edu