

Dirk Vogel

Zwischen

# RECHEN- SCHAFTS- PFLICHT

# und VERANT- WORTLICH- KEIT

Street Level Bureaucrats unter  
den Bedingungen des § 48 SGB II

**WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE  
AUS DEM TECTUM VERLAG**

Reihe Sozialwissenschaften



# **WISSENSCHAFTLICHE BEITRÄGE AUS DEM TECTUM VERLAG**

**Reihe Sozialwissenschaften**

**Band 79**

Dirk Vogel

## **Zwischen Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit**

Street Level Bureaucrats unter den Bedingungen  
des § 48 SGB II

Tectum Verlag

Dirk Vogel

Zwischen Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit.  
Street Level Bureaucrats unter den Bedingungen des § 48 SGB II

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag:  
Reihe: Sozialwissenschaften; Bd. 79

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017  
Zugl. Diss. Georg-August-Universität Göttingen 2016  
ISBN: 978-3-8288-6860-1

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN  
978-3-8288-4028-7 im Tectum Verlag erschienen.)

ISSN: 1861-8049

Umschlagabbildung: [www.derzweiteblick.org](http://www.derzweiteblick.org)

Besuchen Sie uns im Internet  
[www.tectum-verlag.de](http://www.tectum-verlag.de)

#### **Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind  
im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

*für Ivonne, Mama & Papa*



# Inhalt

Abbildungsverzeichnis .....	XI
Abkürzungsverzeichnis .....	XIII
Danksagung.....	XV
Einleitung .....	1
1. Vom Beschäftigungspakt zum § 48 SGB II .....	1
2. Der § 48 SGB II als Intervention und Prozess.....	4
3. Workfare, Bürokratiekritik und New Public Management....	7
4. Von der Rechenschaftspflicht zur Verantwortlichkeit .....	9
5. Konstruktion und Empirie des New Public Managements in Deutschland.....	13
6. Street Level Bureaucrats als politikwissenschaftliche Methode.....	19
7. Erkenntnisinteresse und Forschungsfragen .....	21
8. Forschungsergebnis und dessen Bedeutung .....	23
9. Gliederung der Studie.....	25
Kapitel I: Forschungsstand .....	27
1. Ermessen, Street Level Bureaucrats und das SGB II .....	27
1.1. Rechtliche und sozialwissenschaftliche Konstruktion des Ermessens .....	27
1.2. Management der Regeln.....	29
1.3. Management der Ressourcen.....	31
1.4. Management der sozialen Interaktionen.....	36
1.4.1. Die SLB-Klienten-Interaktion.....	36
1.4.2. Peergroup als Normquelle.....	41
1.4.3. Management versus SLB? Wertegemeinschaft statt Antagonismus .....	43
2. „Beyond Discretion“: Normen, Werte und Arbeitsdispositionen .....	45
3. Exkurs: Arbeitsidentitäten als Konzept der Arbeitsdispositionen.....	47

4.	Arbeitsmarktintegration als interaktive Arbeit.....	50
4.1.	Der SLB und das Verhältnis zum Klienten .....	52
4.1.1.	Kunde, Klient oder Koproduzent? Soziale Konstruktionen des Klienten .....	52
4.1.2.	Ziel- statt gerechtigkeitsorientiertes „Creaming“ .....	54
4.1.3.	Vom Ende der „Coping Mechanisms“ und des „Rubber-Stampings“ .....	56
4.2.	Der SLB und das Verhältnis zum Jobcenter .....	56
4.2.1.	Das mittlere Management als Partner .....	56
4.2.2.	Dienstleistungen unter Legitimationsdruck .....	58
4.2.3.	Peergroups zwischen Konkurrenz, Koproduktion und Kritik.....	61
5.	Street Level Bureaucrats in deutschen Arbeitsverwaltungen .....	62
6.	Zusammenfassung.....	71
7.	Erwartungen an die Empirie .....	74
	<b>Kapitel II: Methode .....</b>	<b>77</b>
1.	Forschungsdesign.....	77
2.	Sampling-Strategie.....	79
3.	Sample-Empirie .....	81
4.	Datenerhebung .....	85
5.	Datenanalyse .....	89
5.1.	Datenaufbereitung.....	89
5.2.	Kodierung der Daten.....	90
5.3.	Typenbildung .....	94
6.	Ethik und Empirie .....	95
7.	Maßnahmen zur Sicherung der Datenqualität.....	97
8.	Grenzen der Studie.....	99
9.	Zusammenfassung.....	100
	<b>Kapitel III: Ergebnisse .....</b>	<b>103</b>
1.	Inkrementeller Wandel der Rechenschaftspflicht .....	103
1.1.	Bewusstheit über die Zielvorgaben .....	103
1.2.	Ziele und Ermessen.....	110
1.3.	Zusammenfassung.....	114
2.	Druckregulierung als Strategie.....	116
2.1.	Das Interdependenzventil.....	117
2.2.	Das Ressourcenventil.....	121

2.3. Das Funktionsventil.....	124
2.4. Das Strategieventil .....	125
2.5. Das Validitätsventil .....	127
2.6. Das Sozioökonomieventil.....	128
2.7. Das Humanismusventil .....	129
3. Beantwortung der ersten Forschungsfrage .....	131
4. Vier Arbeitsidentitäten zwischen Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit.....	132
4.1. Merkmale und Merkmalsausprägung der Achsen .....	133
4.1.1. Achse A: Ziele und Kennzahlen als professionelle Normen .....	133
4.1.2. Achse B: Zusammenhang zwischen Aktivität und Wirkung .....	137
4.2. Vier Arbeitsidentitäten zwischen Rechenschaft und Verantwortlichkeit.....	141
4.2.1. „Was gehört überhaupt nicht zu mir“: Der prozessorientierte SLB (Typ A1/B1) .....	144
4.2.2. „Alles andere wäre einfach zu viel Aufwand“: Der verschreckte SLB (A1/B2).....	152
4.2.3. „Wir versuchen“: Der bemühte SLB (A2/B1) .....	155
4.2.4. „Hätte ich nur mal selber angerufen“: Der steuernde SLB (A2/B2).....	162
5. Beantwortung der zweiten Forschungsfrage .....	168
6. Empirie – Theorienabgleich .....	171
Kapitel IV. Diskussion .....	173
1. Interaktion: SLB – Klient .....	175
2. Organisation: SLB – Jobcenter.....	176
3. Legitimation: Grundsicherungsträger-Staat .....	177
Kapitel V. Empfehlungen.....	181
Glossar.....	185
Anlage .....	189
Anlage 1: § 48a SGB II .....	189
Anlage 2: § 48b SGB II .....	190
Anlage 3: Anschreiben .....	192
Anlage 4: Teilnahmevereinbarung.....	193
Anlage 5: soziodemografische Daten (I) .....	194

Anlage 6: soziodemografische Daten (II).....	195
Anlage 7: Zielvereinbarungen Hessen als Stimuli.....	196
Anlage 8: Typisierung der Grundsicherungsträger.....	197
Anlage 9: Geplanter Fragebogen.....	198
Literaturverzeichnis .....	199
Autor .....	215

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zusammenfassung der Zielvereinbarungen Hessen 2013 .....	5
Abbildung 2:	Zusammenfassung zum Stand der Umsetzung des neuen Steuerungsmodells in Deutschland .....	16
Abbildung 3:	Funktion des Ermessens für SLB im Politik- Implementationsprozess .....	29
Abbildung 4:	Arbeitsdispositionen, Normen, Werte und Ermessen .....	47
Abbildung 5:	Übersicht über Konzepte für Arbeitsdispositionen in sozialwissenschaftlichen Studien .....	48
Abbildung 6:	Arbeitsidentitäten von SLB im Dienstleistungsdreieck zwischen Management und Klient .....	51
Abbildung 7:	Höchster Bildungsabschluss der Befragten .....	82
Abbildung 8:	Dauer der Tätigkeit der Interviewpartner bei der Anwendung des SGB II .....	83
Abbildung 9:	Alter der Interviewpartner .....	83
Abbildung 10:	Vergütung der Interviewpartner .....	84
Abbildung 11:	Generative Fragen während der Datenanalyse .....	92
Abbildung 12:	Codes, Eigenschaft und Kategorie .....	93
Abbildung 13:	Kategorien der Studie .....	103

Abbildung 14: Wahrnehmung, Kommunikation und Interaktion aus Sicht des SLB als Resultat der Einführung des § 48 SGB II .....	109
Abbildung 15: Empirische Evidenzen „Pro“ und „Contra“ Wandel der Rechenschaftspflicht .....	115
Abbildung 16: Sieben Ventile zur Druckregulierung .....	116
Abbildung 17: Darstellung der vier Typen als Kreuztabelle .....	133
Abbildung 18: Merkmalsausprägung der Interviewpartner auf der Achse A.....	136
Abbildung 19: Merkmalsausprägung der Interviewpartner auf der Achse B .....	141
Abbildung 20: Verteilung der Typen anhand der Merkmalskombination .....	142
Abbildung 21: Typenbasierte Auswertung der erhobenen soziodemografischen Merkmale .....	143
Abbildung 22: Der prozessorientierte SLB (niedriger A-Wert/niedriger B-Wert) .....	145
Abbildung 23: Der verschreckte SLB (niedriger A-Wert/hohes B-Wert).....	153
Abbildung 24: Der prozessorientierte SLB (hoher A-Wert/niedriger B-Wert) .....	156
Abbildung 25: Der steuernde SLB (hoher A-Wert/hohes B-Wert).....	163

## Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit
BRHG	Gesetz über den Bundesrechnungshof
JC	Jobcenter
KGST	Kommunale Gemeinschaftsstelle
NPM	New Public Management
SGB II	Sozialgesetzbuch II
SGB III	Sozialgesetzbuch III
SLB	Street Level Bureaucrat
SLO	Street Level Organisation



## Danksagung

Diese Arbeit markiert das Ende einer Reise, die ich 1998 in Göttingen mit dem Studium der Sozialwissenschaften begann. Danach folgten berufliche Stationen in Politik und Verwaltung. Als ich bemerkte, dass mir Managementkenntnisse fehlten, füllte ich diese Lücke mit einer wiederum lehrreichen Zeit an der Open-University Business School. Diese Arbeit spiegelt diese beiden Ausbildungen wider, ist sie doch im Kern eine politikwissenschaftliche Arbeit, deren Verständnis ohne meine vertiefte Ausbildung im Public Management nicht möglich gewesen wäre. Nun, 2016, beende ich meine Reise, wo sie begann, in Göttingen.

Eine Promotion ist auch eine Koproduktion vieler Beteiligter. Diese Voraussetzungen beziehen sich zum einen auf die Arbeit selbst. Zum anderen liegen sie im persönlichen Umfeld. Für die Arbeit selbst war vor allem eine Person entscheidend, mein Doktorvater Prof. Dr. Scott Stock Gissendanner. Immer dann, wenn es notwendig war, den Überblick, die Richtung und den nächsten Schritt benennen zu können, war er der perfekte „Tourguide“. Er kam hinzu, wenn es notwendig war. Ansonsten ließ er mich meinen Weg suchen und finden: Nähe und Distanz, Kritik und Ermutigung, Hilfe und Selbsthilfe, all das war zu jedem Zeitpunkt in der richtigen Balance vorhanden. Ohne ihn und seine außergewöhnliche Fähigkeit, akademische Konzepte schlüssig miteinander verbinden zu können, wäre die vorliegende Arbeit nie entstanden.

Aber nicht nur er war für das Gelingen dieser Arbeit unabdingbar: Mein Betreuungsausschuss mit Herrn Dr. Peter Bartelheimer, durch dessen langjährige Erfahrung „im Feld“ die Studie rechtliche Präzisierungen und soziologische „Inputs“ erhielt. Herr Prof. Dr. Hönnige, der von Beginn an tragende Ideen zum theoretischen Unterbau der Arbeit einforderte und einbrachte. Herr Prof. Dr. Timo Weishaupt, der kurzfristig eingesprungen ist und von dessen ausgeprägtem sozialpolitischem Instinkt und akademischem Gespür die Arbeit am Ende profitierte. Daneben bin ich

dankbar für inhaltliche Rückmeldungen und redaktionelle Anmerkungen innerhalb und außerhalb der Universität Göttingen in unterschiedlichen Phasen der Arbeit. Selbstverständlich obliegt diese Arbeit am Ende meiner alleinigen Verantwortung.

Last but not least danke ich den 21 Street Level Bureaucrats, ohne deren Willen die ganze Arbeit nie hätte empirisch werden können.

All das wäre aber auch nicht möglich gewesen, wenn mich mein persönliches Umfeld nicht von Beginn bis Ende meiner Reise unterstützt hätte. Meine Eltern, Elfriede und Norbert Vogel, haben mir mit ihrer Weitsicht, ihrem Fleiß und ständigen Ermutigung den Start dieses Weges Ende der 90er ermöglicht. Dafür werde ich ihnen immer dankbar sein. Meine Frau Ivonne hat mir ermöglicht, diese, ja, manchmal verrückte Reise, fortzusetzen und 2016 zu beenden. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Dirk Vogel, im Juni 2016