

Freie Universität Berlin  
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften  
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft  
Prof. Dr. Peter Grottian

# Die Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende

---

Eine Analyse des Entscheidungsprozesses

Masterarbeit

zur Erlangung des Grades Master of Arts Politikwissenschaft

August 2012

Jennifer Rodgers-Walther

Elberfelder Straße 6

10555 Berlin

Tel: 0176/99236522

E-Mail: [jennifer\\_rodgers@web.de](mailto:jennifer_rodgers@web.de)

Matrikelnummer: 4442793

Für John und Angelika Rodgers  
und mit besonderem Dank an Dr. Klaus Bermig

---

## Inhaltsverzeichnis

1.	Problemstellung und Forschungsfrage .....	1
2.	Forschungsstand und Forschungsziel .....	3
3.	Theoretischer Ansatz: Der (erweiterte) Akteurzentrierte Institutionalismus .....	5
3.1.	Grundannahmen des Akteurzentrierten Institutionalismus.....	7
3.2.	Konstanter institutioneller Kontext und Handlungssituationen im Zeitverlauf: Politikverflechtung in föderalen Systemen und Arenenkonzept als Erweiterung.....	9
3.3.	Komplexe Akteure, Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen .....	14
3.4.	Erklärungskategorien des erweiterten Akteurzentrierten Institutionalismus.....	17
4.	Operationalisierung, Erklärungsmodell und Thesen .....	20
4.1.	Operationalisierung der Variablen.....	20
4.1.1.	Die abhängige Variable Jobcenterkompromiss und die Lösungsmodelle der vier Phasen als strukturierend-intervenierende Variablen.....	20
4.1.2.	Der institutionelle Kontext als konstante unabhängige Variable: Kooperativer Föderalismus und Föderalismusreform, ARGEn als bestehende Politikverflechtung und das Urteil des BVerfG als Auslöser .....	23
4.1.3.	Handlungssituationen und Zeitdruck als unabhängige Variablen: Bargaining- Modus, Problemlösungsmodus und die Fristsetzung durch das BVerfG.....	28
4.1.4.	Handlungsorientierungen als unabhängige Variablen: Präferenzen der korporativen und kollektiven Akteure auf Bundes- und Landesebene und die Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“ .....	31
4.1.5.	Zusammenfassende Übersicht über die abhängige, die intervenierenden und die unabhängigen Variablen .....	34
4.2.	Das Erklärungsmodell des Entscheidungsprozesses zur Neuorganisation der Grundsicherung.....	35
4.3.	Forschungsthese und Arbeitsthesen .....	38
5.	Datenerhebung.....	39
5.1.	Vorgehen bei der Dokumenten- und Expertenauswahl .....	40
5.2.	Datenerhebung anhand der BMAS-Akten und öffentlich zugänglicher Dokumente ..	42
5.3.	Datenerhebung anhand qualitativer Experteninterviews .....	43
6.	Datenauswertung .....	44
6.1.	Qualitative Dokumentenanalyse der Akten des BMAS und öffentlich zugänglicher Dokumente .....	44
6.2.	Qualitative Analyse der Experteninterviews .....	45
6.3.	Übersichten der Haupterklärungsfaktoren durch Zusammenführung und interne Kontrolle der empirischen Erkenntnisse.....	46
7.	Kooperatives Jobcenter und Verstetigung der bestehenden zKT (Entscheidungsprozessphase Januar 2008 bis Mai 2008) .....	47

---

7.1.	Das Lösungsmodell: Kooperative Jobcenter/Verstetigung der zKT .....	47
7.2.	Konkrete Handlungssituation und Zeitdruck .....	48
7.3.	Handlungsorientierungen und Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“ .....	50
7.4.	Haupterklärungsfaktorentabelle für die Ablehnung des Lösungsmodells der KJC/V..	55
8.	Die Zentren für Arbeit und Grundsicherung und Verstetigung der bestehenden zKT (Entscheidungsprozessphase Juli 2008 bis März 2009).....	57
8.1.	Das Lösungsmodell: Zentren für Arbeit und Grundsicherung/Verstetigung der zKT ..	57
8.2.	Konkrete Handlungssituation und Zeitdruck .....	58
8.3.	Handlungsorientierungen und Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“ .....	59
8.4.	Haupterklärungsfaktorentabelle für die Ablehnung des ZAG/V-Modells .....	64
9.	Eigenständige und kooperative Aufgabenwahrnehmung und Verstetigung der bestehenden zKT (Entscheidungsprozessphase Oktober 2009 bis Februar 2010).....	66
9.1.	Das Lösungsmodell: Eigenständige und Kooperative Aufgabenwahrnehmung/Verstetigung zKT.....	66
9.2.	Konkrete Handlungssituation und Zeitdruck .....	67
9.3.	Handlungsorientierungen und Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“ .....	68
9.4.	Haupterklärungsfaktorentabelle für die Ablehnung des Lösungsmodells der EKA/V .	73
10.	Jobcenter: Gemeinsame Einrichtungen und Ausweitung der zKT (Entscheidungsprozessphase Februar 2010 bis Juli 2010) .....	75
10.1.	Das Lösungsmodell: Gemeinsame Einrichtungen/Verstetigung und Ausweitung der zKT .....	75
10.2.	Konkrete Handlungssituation und Zeitdruck .....	76
10.3.	Handlungsorientierungen und Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“ .....	78
10.4.	Haupterklärungsfaktorentabelle für die Annahme des Lösungsmodells der GE/V+A	82
11.	Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse im Lichte der Arbeitsthesen und der Forschungsthese .....	84
11.1.	Bargaining-Modus in der föderalen Arena, divergierende Konzepte der Leitidee und Interessen und Ziele der Länder .....	84
11.2.	Bargaining-Modus in der parlamentarischen Arena, grundsätzliche Wertorientierungen und Interessen und Ziele der Unionsfraktion.....	86
11.3.	Bargaining-Modus in der föderalen Arena, divergierende Konzepte der Leitidee und Interessen und Ziele des Landes Hessen .....	89
11.4.	Problemlösungsmodus, sich angleichende Wahrnehmung der Handlungsbedingung, einheitliches Verständnis der Leitidee und starker Zeitdruck .....	92
11.5.	Der Jobcenterkompromiss als problemlösungsorientiertes Ergebnis des politisch und organisatorisch Machbaren .....	94

---

12. Der Jobcenterkompromiss als Ergebnis des Entscheidungsprozesses der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder: „[...] man hat, denke ich, dass politisch Machbare möglich gemacht.“ .....	99
Literatur- und Quellenangaben .....	103
Anhang .....	128

---

## Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Übersicht Experten .....	128
Anhang 2: Übersicht Interviewpartner .....	132
Anhang 3: Auswahl Transskripte/Protokolle (Keine Veröffentlichung aufgrund fehlender Freigaben. Bitte wenden Sie sich bei Interesse an die Autorin) .....	135
Anhang 4: Erklärungstabellen Akten und Dokumente .....	136
4.1. Kooperative Jobcenter (KJC) .....	136
4.2. Zentren für Arbeit und Grundsicherung .....	138
4.3. Eigenständige und kooperative Aufgabenwahrnehmung .....	140
4.4. Jobcenter: Gemeinsame Einrichtungen .....	142
4.5. Jobcenter: zugelassene kommunale Träger .....	144
Anhang 5: Erklärungstabellen Interviews .....	147
5.1. Kooperative Jobcenter .....	147
5.2. Zentren für Arbeit und Grundsicherung .....	150
5.3. Eigenständige und kooperative Aufgabenwahrnehmung .....	153
5.4. Jobcenter: Gemeinsame Einrichtungen .....	156
5.5. Jobcenter: zugelassene kommunale Träger .....	159
Anhang 6: Übersicht Forderungen und Kompromisse .....	162

---

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: <i>Zeitstrahl Entscheidungsprozess</i> .....	2
Abbildung 2: <i>Beziehung zwischen den Erklärungskategorien des erweiterten Akteurzentrierten Institutionalismus</i> .....	19
Abbildung 3: <i>Erklärungsmodell des Entscheidungsprozesses der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende</i> .....	36

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: <i>Relevante komplexe Akteure</i> .....	32
Tabelle 2: <i>Übersicht Variablen</i> .....	34
Tabelle 3: <i>Haupterklärungsfaktoren der Ablehnung des KJC/V-Modells</i> .....	55
Tabelle 4: <i>Haupterklärungsfaktoren der Ablehnung des ZAG/V-Modells</i> .....	64
Tabelle 5: <i>Haupterklärungsfaktoren der Ablehnung des EKA/V-Modells</i> .....	73
Tabelle 6: <i>Haupterklärungsfaktoren der Annahme des GE/V+A-Modells</i> .....	82

---

**Abkürzungsverzeichnis**

AI	Akteurzentrierter Institutionalismus
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ARGEn	Arbeitsgemeinschaften zwischen Bundesagentur für Arbeit und Kommune
Art.	Artikel
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
AV	Abhängige Variable
BA	Bundesagentur für Arbeit
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMAS-Akten	Akten des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
BMASFF	Brandenburgisches Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Frauen
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Inneren
BVAA	Berliner Verband für Arbeit und Ausbildung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DLT	Deutscher Landkreistag
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EKA	Eigenständige und kooperative Aufgabenwahrnehmung
EKA/V	Lösungsmodell: <i>Eigenständige und kooperative Aufgabenwahrnehmung und Verstetigung der zKT</i>
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FTD	Financial Times Deutschland
GE	Gemeinsame Einrichtung
GE/V+A	Lösungsmodell: <i>Gemeinsame Einrichtungen und Verstetigung und Ausweitung der zKT</i>
GG	Grundgesetz
HMAFG	Hessisches Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit
IAW	Institut für Arbeit und Wirtschaft

---

IFO	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.
InterfrakBLAG	Interfraktionelle Bund-Länder-Arbeitsgruppe
IV	Intervenierende Variable
KJC	Kooperative Jobcenter
KJC/V	Lösungsmodell: <i>Kooperative Jobcenter und Verstetigung der zKT</i>
KomSpV	Kommunale Spitzenverbände
MASG	Schleswig-Holsteinisches Ministerium für Arbeit Soziales und Gesundheit
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MP	Ministerpräsident
RMASFGF	Rheinland-Pfälzisches Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie, Gesundheit und Frauen
RMASGD	Rheinland-Pfälzisches Ministerium für Arbeit, Soziales, Gleichberechtigung und Demographie
SGB II	Zweites Buch Sozialgesetzbuch
SGB III	Drittes Buch Sozialgesetzbuch
S-H-Akten	Akten des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TAZ	Die Tageszeitung
UV	Unabhängige Variable
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZAG	Zentren für Arbeit und Grundsicherung
ZAG/V	Lösungsmodell: <i>Zentren für Arbeit und Grundsicherung und Verstetigung der zKT</i>
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
zKT	Zugelassene kommunale Träger

## 1. Problemstellung und Forschungsfrage

*„Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007 machte eine Weiterentwicklung der [SGB II-] Organisation notwendig. Mehr als zwei Jahre sind seitdem vergangen, mehrere Gesetzentwürfe mit unterschiedlichen Lösungsansätzen wurden erarbeitet. Was 2003/2004 galt, gilt auch heute: [...] die Beteiligten würden sich schwer tun zu einer Einigung zu kommen und wir wissen, dass das für die Akteure eine harte Geduldsprobe war (für mich selbst übrigens auch). Ich meine aber: die lange Diskussion um die besten Lösungen ist der Größe und Bedeutung der Aufgabe durchaus angemessen.“ (Bermig 2010, 34)*

Im Zuge der 2002 ins Leben gerufenen Hartz IV-Reform, bei der die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe zur *Grundsicherung für Arbeitsuchende* zusammengelegt wurden, entstand nach langen politischen Diskussionen im Vermittlungsausschuss ein Organisationskompromiss bezüglich der Zusammenarbeit der bis dahin für die Arbeitslosenhilfe zuständigen *Bundesagentur für Arbeit* (BA) und den für die Sozialhilfe verantwortlichen *Kommunen*. Sowohl die BA als auch die Kommunen wurden im Zuge dieser Reform zu *Trägern der neugeschaffenen Grundsicherung*. Mit dem Ziel, die „Leistung aus einer Hand“ erbringen zu können, richtete man zum 01. Januar 2005 *Arbeitsgemeinschaften* (ARGEn) zwischen beiden Trägern ein, die die Grundsicherung für Arbeitsuchende als Regelfall umsetzten (BVerfG 2007, Rdnr. 7). Daneben wurde auf der Grundlage eines Gesetzentwurfes des Landes Hessen für 69 Kreise und kreisfreie Städte für eine Experimentierphase von sechs Jahren die Möglichkeit eröffnet, als Optionskommunen beziehungsweise *zugelassene kommunale Träger* (zKT) die Umsetzung der Grundsicherung in alleiniger Verantwortung zu übernehmen und alternative Eingliederungsmodelle zu testen<sup>12</sup> (vgl. Oschmiansky 2010, 1).

In seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 sah das *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) in der Zusammenarbeit der BA mit den Kommunen innerhalb der ARGEn eine unzulässige und mit dem *Grundgesetz* (GG) nicht vereinbare Mischverwaltung<sup>3</sup> (BVerfG 2007, Rdnr. 81) Im Nachgang dieser Entscheidung und dem mit ihr verbundenen Auftrag der Neuregelung der Grundsicherung im Bereich der Zusammenarbeit in den AR-

---

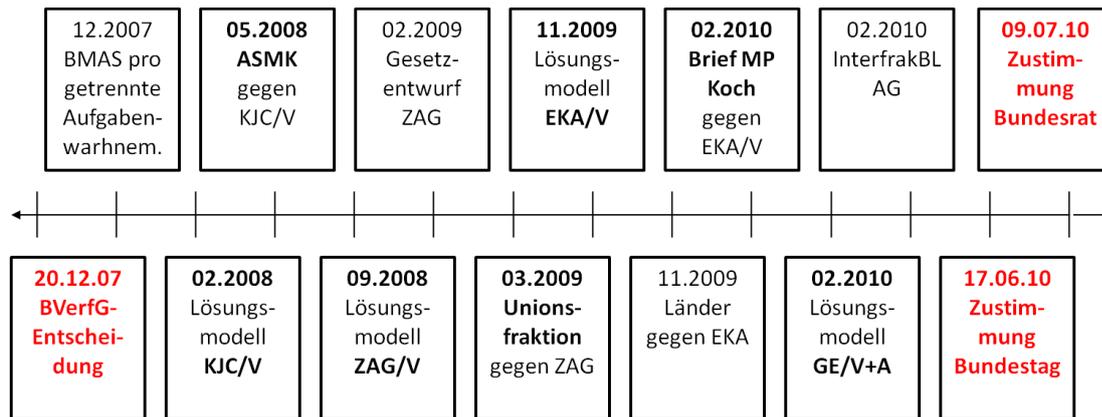
<sup>1</sup> Zur sogenannten „Experimentierklausel“ des § 6c SGB II (siehe auch IFO Schnelldienst 2009 sowie Bundestag 2008).

<sup>2</sup> Neben diesen beiden gesetzlich normierten Organisationsformen entstand die *getrennte Aufgabewahrnehmung* als drittes Modell. Hier waren die Agenturen für Arbeit für die Auszahlung der Regelleistung und die Arbeitsvermittlung zuständig, während die Kommune die Kosten der Unterkunft und sozialintegrative Leistungen für die Betroffenen übernahm (vgl. Oschmiansky 2010, 1).

<sup>3</sup> Eine ausführlichere Darstellung der Entscheidung und Begründung erfolgt in Kapitel 4.1.2.

GEen wurden im Zeitraum zwischen Dezember 2007 und Juli 2010 unterschiedliche Lösungsmodelle entwickelt, diskutiert, wieder verworfen und in veränderter Form erneut aufgegriffen (vgl. Bermig 2011, 34). Der Zeitstrahl in Abbildung 1 gibt einen groben chronologischen Überblick über die Abläufe im Entscheidungsprozess.

Abbildung 1: Zeitstrahl Entscheidungsprozess



(Eigene Darstellung auf der Grundlage von BMAS 2007; BVerfG 2007; BMAS 2009d; Oschmiansky 2010, 185ff – Abkürzungen siehe Abkürzungsverzeichnis)

Der Entscheidungsprozess lässt sich entlang der in ihm diskutierten Lösungsmodelle in vier Phasen (siehe hierzu Kapitel 4.1.1.) untergliedern. Dabei folgt die organisatorische Neuordnung im *Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)* einem „kaum vergleichbaren politischen Zick-Zack-Kurs“ (Oschmiansky/Ruschmeier 2010, 169), dessen Ergebnis nicht nur eine verfassungsrechtliche *Verankerung der Mischverwaltung* in den *Gemeinsamen Einrichtungen (GE)*, sondern, zusätzlich zur Verstetigung, auch eine *Ausweitung der bestehenden zKT* beinhaltet. Auf den ersten Blick steht dieser Kompromiss im Gegensatz zum *Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung*, mit dem das BVerfG sein Urteil maßgeblich begründet und den die politisch Verantwortlichen zu Beginn des Entscheidungsprozesses zunächst auch organisatorisch umsetzen wollten (vgl. Oschmiansky 2010, 1f).

Die dieser Masterarbeit zugrunde liegende **Forschungsfrage** beleuchtet die Diskrepanz zwischen den Maßstäben des BVerfG, dem anfänglichen Bestreben nach deren Umsetzung und dem tatsächlichen Entscheidungsergebnis:

Warum einigten sich die Verantwortlichen am Ende des (durch wechselnde Phasen gekennzeichneten) Entscheidungsprozesses zur Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf die **verfassungsrechtliche Verankerung** der, vom Bundesverfassungsgericht mit dem *Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung als unvereinbar* gerügten, **Mischverwaltung** in Form der *Gemeinsamen Einrichtungen* sowie – zusätzlich zu ihrer Verstetigung – auf eine **Ausweitung** der Anzahl der *zugelassenen kommunalen Träger*?

Für die Bearbeitung dieser Forschungsfrage gibt Kapitel 2 zunächst einen kurzen Überblick über den *Forschungsstand* und präzisiert das Forschungsziel dieser Arbeit. Aufbauend auf der theoretischen Basis des *erweiterten Akteurzentrierten Institutionalismus* (AI) (Kapitel 3) wird in Kapitel 4 ein *Erklärungsmodell* des Entscheidungsprozesses konzipiert, anhand dessen die Forschungsthese sowie, entsprechend der vier Phasen, die Arbeitsthese abgeleitet werden. Kapitel 5 und 6 geben einen Überblick über das *methodische Vorgehen* bei der Erhebung und Auswertung der *empirischen Erkenntnisse*, die in den Kapiteln 7 bis 10 entlang der vier Entscheidungsprozessphasen ausführlich dargestellt werden. In Kapitel 11 erfolgt dann eine interpretative *empirische Überprüfung* der Arbeitsthese und der Forschungsthese auf der Grundlage der empirischen Erkenntnisse, bevor in Kapitel 12 die *Ergebnisse* der hier vorgelegten Arbeit im Lichte der Forschungsfrage übergreifend zusammengefasst und offen gebliebene Fragen aufgegriffen werden.

---

---

## 2. Forschungsstand und Forschungsziel

Die bestehende Literatur zur Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende umfasst unter anderem die *mediale Berichterstattung* zum jeweils aktuellen Stand des Entscheidungsprozesses (vgl. FAZ 2009 und 2010; FTD 2008; Handelsblatt 2009; Reuters 2008 und 2009; Spiegel 2008a und 2008b, 2009 und 2010; Tagesspiegel 2009 und Zeit-Online 2010). Desweiteren verfasste Frank Oschmiansky (2010) ein *Informationsdossier zur Arbeitsmarktpolitik* für die Bundeszentrale für politische Bildung, in dessen Rahmen er eine detaillierte Beschreibung der Ereignisse von 2002 bis 2010 liefert. Aus kommunaler Sicht setzte sich der Geschäftsführer des *Deutschen Landkreistages* (DLT), Herr Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, mit den möglichen Lösungsoptionen im Bereich der Trägerfrage in der Grundsicherung für Arbeitsuchende intensiv ausei-

inander. Er gilt vor allem als Verfechter der Ausweitung der zKT, der grundsätzlich für eine Kommunalisierung der Grundsicherung eintrat und die jeweiligen Lösungsmodelle juristisch und aus der Perspektive der Kommunen kommentierte (Henneke 2008a und 2008c; 2009; 2010a und 2010b). Rückblickend und aus *ministerialbürokratischer Sicht* verfasste der aktuelle Leiter des zuständigen Referats für Grundsatzfragen der Grundsicherung im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Dr. Klaus Bermig, für das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam eine Übersicht und Bewertung der Ergebnisse der Neuorganisation (Bermig 2010). Einen *Überblick über die gesetzlichen und organisatorischen Neuerungen* im Zuge der Neuorganisation geben auch Frank Oschmiansky und René Ruschmeier (2010) in der Zeitschrift für das Fürsorgewesen. Im Zuge der 2005 eingeführten *Experimentierklausel*, auf deren Grundlage die bestehenden 69 Optionskommunen errichtet wurden, entstanden zusätzlich einige evaluierende Studien, die sich mit der Frage nach dem „Erfolg“ des Experiments der alleinigen Trägerschaft der optierenden Kommunen im Vergleich zur Zusammenarbeit beider Träger in den ARGEn befassen (vgl. IAW/ZEW 2008; IFO 2009; WZB 2008).

Dieser kurze Überblick zeigt, dass neben der *inhaltlichen Auseinandersetzung* der beteiligten Akteure, der Fachöffentlichkeit sowie der Presse mit der Neuorganisation und ihren Folgen (nach bisherigem Kenntnisstand) *keine theoretisch und empirisch fundierte wissenschaftliche Analyse* des Entscheidungsprozesses der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Nachgang des BVerfG-Urteils erarbeitet wurde. Ein *thesengestützter und empirisch überprüfbarer Erklärungsversuch*, des Entscheidungsprozessergebnisses steht bisher aus.

Das **Ziel dieser Arbeit** ist es deshalb, einen solchen *ersten Erklärungsversuch* auf der Grundlage der Forschungsthese und der Arbeitsthese sowie erster empirischer Erkenntnisse, zu erarbeiten. Auf *theoretischer Ebene* besteht der Anspruch der Arbeit darin, durch die Systematisierung der Erklärungskategorien des (anhand der *Theorie der Politikverflechtung* und des *Arenenkonzepts*<sup>4</sup>) erweiterten AI zu dessen *Konkretisierung* beizutragen. Zugleich sollen die Erklärungskategorien dieses theoretischen Ansatzes konkret zur Analyse des hier untersuchten Entscheidungsprozesses

---

<sup>4</sup> Beide theoretischen Konzepte werden in Kapitel 3.2. vorgestellt und näher erläutert.

angewendet werden. Die (durchaus vorrangig explorative) Datenerhebung und qualitative Auswertung der Dokumente und Interviews generiert dabei erste *empirische Erkenntnisse*, die Grundlage für eine tiefergehende Analyse des Entscheidungsprozesses sein können.

---

---

### 3. Theoretischer Ansatz: Der (erweiterte) Akteurzentrierte Institutionalismus

Im Sinne einer *rekonstruierenden Entscheidungsprozessanalyse* (vgl. Prittwitz 1994, 200 und Gläser 2010, 113) der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende lässt sich die hier vorgelegte Arbeit als größtenteils *explorative Fallstudie* dieses speziellen Entscheidungsprozesses einordnen. Da der gesamte Entscheidungsprozess inhaltlich und konzeptionell auf die Formulierung und Implementierung einer „regulativen Policy“ (vgl. Windhoff-Héritier 1978, 41) mit Auswirkungen auf die Kooperationsstruktur der föderalen Ebenen innerhalb des Policy-Bereichs der Grundsicherung (als Teil des Politikfeldes der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik) in Deutschland zielt, kann sie dem theoretisch-methodischen Bereich der *Politikfeldanalyse* zugeordnet werden.

Laut Blum/Schubert ist dessen „Endprodukt nicht die Bestätigung oder Widerlegung monokausaler Hypothesen, sondern vielmehr die Erklärung bestimmter politischer Entscheidungen [...]“ (2011, 49). Die Politikfeldanalyse nutzt zur Erklärung der *Policy* als Ergebnis des politischen Prozesses (in der Politikfeldanalyse immer die abhängige Variable) die anderen beiden Politikdimensionen der *Polity* (Institutionen und Strukturen) und *Politics* (Prozesse der Willensbildung und Entscheidungen) (ebd. 2011, 33). Die theoretischen Ansätze innerhalb der Politikfeldanalyse lassen sich nach ihrer Analyseebene in Makro-, Meso- oder Mikro-Ansätze sowie entlang ihrer Analysemethode (deduktiv oder induktiv) oder Analyseeinheit (Individuen, Gruppen, soziale Strukturen) untergliedern.

Die **theoretische Grundlage** dieser Arbeit bilden die Grundannahmen des auf der Meso-Ebene angesiedelten, von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf entwickelten und von ihnen als „Forschungsheuristik“ verstandenen AI (vgl. Blum/Schubert 2011, 44, Jakobi 2007, 8 und Scharpf 2000). Im Vordergrund steht dabei die *Erklärung öffent-*

---

licher Politik auf der Ebene des Zusammenwirkens komplexer Akteure. Die *unabhängigen Variablen* (UV), die hier zur Erklärung der Policy herangezogen werden, bestimmen sich vor allem aus der komplexen Interaktion der relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure, die unter Rückgriff auf die Methoden der Netzwerkanalyse untersucht werden. Die Interaktion und das Handeln der Akteure werden dabei beeinflusst – nicht aber determiniert – durch strukturelle und institutionelle Faktoren sowie durch bestimmte Interaktionsformen (Blum/Schubert 2011, 45).

Institutionen werden vor allem als „Regelsysteme [...], die einer Gruppe von Akteuren offen stehende Handlungsverläufe strukturieren“ (Scharpf 2000, 77) und ihrerseits nicht nur erklärende, sondern, aufgrund ihrer Kontextgebundenheit und Pfadabhängigkeit, selbst *abhängige Variablen* (AV) werden können, verstanden. Diese Eigenschaft spiegelt sich in der hier vorgenommenen Analyse in den Phasen des Entscheidungsprozesses wider. Die in den Phasen jeweils diskutierten Lösungsmodelle werden hierbei als *intervenierende Variablen* (IV) verstanden, die mit Hilfe der anderen UV erklärt und so im Grunde zu AV werden (siehe hierzu Kapitel 4.1.1.). In ihrer spezifischen Aufeinanderfolge fungieren sie dann wieder als UV bei der Erklärung des Entscheidungsergebnisses (der Policy).

Ein wichtiger Bestandteil im Ansatz von Scharpf ist die *Spieltheorie*. Diese Analysemethode wird innerhalb des AI, der in seiner „Zwischenstellung“ zwischen der makro- und mikroanalytischen Ebene in beide Richtungen tendieren kann, zur Erklärung der „Steuerung und Selbstorganisation ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche“ (Jakobi 2007, 8) herangezogen. Da sich die hier vorgelegte Arbeit aber eher auf institutionell geprägte Akteurskonstellationen als Erklärungsfaktoren bezieht und eine spieltheoretische Analyse aus diesem Grund nicht zielführend wäre, liegt der Fokus stärker auf den *grundlegenden theoretischen Erklärungskategorien* des AI, die „dabei helfen, das bereits vorhandene wissenschaftliche und vorwissenschaftliche Wissen über den Untersuchungsgegenstand zu strukturieren, Fragen zu formulieren, die die Untersuchung leiten können und Faktoren hervorzuheben, denen wahrscheinlich eine hohe Erklärungskraft zukommt“ (Jakobi 2007, 8).

Der theoretischen Rahmen, den die Grundannahmen und Konzepte des Akteurzentrierten Institutionalismus als „Forschungsheuristik“ abstecken, wird anhand der

---

*Theorie der Politikverflechtung* weiter ausgebaut. Diese wurde ebenfalls von Fritz W. Scharpf (teilweise in Zusammenarbeit mit Bernd Reißert und Fritz Schnabel (1976) sowie mit Arthur Benz und Reinhard Zintl (1992) entwickelt (siehe auch Scharpf 1985; 1989; 1993) und von Heinz Laufer und Ursula Münch (1998) sowie aktuell von Sabine Kropp (2010) weiter ausgebaut. Der besondere Bezug der Theorie der Politikverflechtung zum föderalen System in Deutschland erlaubt dabei eine detailliertere theoretische Ausarbeitung der grundlegenden Konzepte des AI. Erklärungsrelevant sind im Rahmen dieser Arbeit insbesondere der – im Sinne der Politikfeldanalyse als stabil betrachtete – *institutionelle Kontext* sowie die *konkreten Handlungssituationen*.

Eine weitere Möglichkeit der Konkretisierung der Annahmen des AI bietet das Konzept der *Politikarena*. Zwar beinhaltet der AI das Konzept des „Policy-Netzwerks“ als Interaktionsform, die von Adrienne Windhoff-Héritier (1987) entwickelte Politikarena hebt sich hiervon aber wegen der Fokussierung auf *prozessuale Konfliktlinien* ab (ebd. 47). Auch Tobias Jakobi hat bereits 2007 eine Ergänzung durch Elemente des Arenenkonzepts zur Verbindung der analytischen Dimensionen prozessualer Politics mit materiellen Policies vorgeschlagen (vgl. Jakobi 2007, 24). Das Arenenkonzept eröffnet vor allem die Möglichkeit einer weiteren Differenzierung der prozessualen Beziehungen der Akteure auf den einzelnen Ebenen des föderalen Systems anhand der (sowohl innerhalb dieser als auch zwischen den Ebenen vorherrschenden) in den einzelnen Politikarenen angesiedelten Konfliktlinien.

### 3.1. Grundannahmen des Akteurzentrierten Institutionalismus

Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgeht, versteht sich der AI nicht als vollständige Theorie, sondern als *Ansatz*, der *wissensstrukturierend* und *erwartungslenkend* dazu beiträgt, die Suche nach Erklärungen durch *starke und widerlegbare Erwartungen* zu steuern (Scharpf 2000, 57f und 64). Die rekonstruierende und interaktionsorientierte Policy-Forschung steht dabei im Gegensatz zur problemorientierten Policy-Forschung (siehe hierzu Scharpf 2000, 33). Damit bietet der AI die Möglichkeit, über ein rein deskriptives Vorgehen in der Fallstudie hinauszugehen und „*ein Kausalmodell [zu] definieren, das angibt, wie und warum eine bestimmte Faktorenkonstellation die fragliche Wirkung hervorbringen könnte [...]*“ (Scharpf 2000, 62 kursiv im Original)

---

nal). In einem zweiten Schritt können dann „*empirische Beweise dafür* [gesammelt werden], *dass die von der Hypothese vorhergesagte Wirkung tatsächlich erzeugt wird* [...]“ (ebd. 2000, 62 kursiv im Original)<sup>5</sup>.

Den ersten Schritt in diese Richtung gewährleistet in der vorliegenden Arbeit vor allem die *Hauptannahme des AI*, die besagt, dass „soziale Phänomene als das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven oder korporativen – Akteuren erklärt werden müssen. Diese Interaktionen werden jedoch durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst.“ (Scharpf 2000, 17 und Jakobi 2007, 9). Damit führt der Ansatz nicht nur handlungstheoretische mit institutionalistischen und strukturalistischen Paradigmen zusammen, sondern bietet anhand seines Verständnisses der „Politik als intentionales Handeln von Akteuren, die ein große Interesse daran haben, bestimmte Ergebnisse zu erzielen“ (Scharpf 2000, 74), auch Hinweise auf der Suche nach Erklärungen für politische Entscheidungen. Die erklärungsrelevanten Faktoren, die sich aus dieser Hauptannahme ableiten lassen, sind neben dem *institutionellen Kontext* auch die in ihm agierenden, *komplexen Akteure* und deren durch institutionelle Regeln bestimmte *Interaktionsformen* (ebd. 2000, 78ff).

Der *institutionelle Kontext* ist als „Sammelbegriff zur Beschreibung der wichtigsten Einflüsse auf die jeweiligen Faktoren, die unsere Erklärung eigentlich bestimmen“ (Scharpf 2000, 78) keine systematisierte Verbindung einer bestimmten Anzahl von Variablen, sondern verdeutlicht die *Erklärungskraft institutioneller Regeln*. Diese bestimmen die Bandbreite möglichen Verhaltens der Akteure (als eben diese „[...] Faktoren, die unsere Erklärung eigentlich bestimmen“ (ebd.)) mit ihren Handlungsressourcen und -orientierungen innerhalb bestimmter Akteurskonstellationen auf der Grundlage bestimmter Interaktionsformen (so auch Mayntz/Scharpf 1975, 99).

*Komplexe Akteure* werden anhand ihres Institutionalierungsgrades in *korporative* und *kollektive Akteure* unterschieden. Als abstraktes Konstrukt existieren sie nur insofern, als die in ihnen und in ihrem Namen agierenden Individuen ihre Entscheidungen in einem gemeinsamen, durch institutionelle Regeln konstituierten Bezugsrahmen koordinieren (ebd. 2000, 79; Schneider 2003, 110f).

---

<sup>5</sup> Zur strukturierenden, erwartunglenkenden Funktion des Akteurzentrierten Institutionalismus als theoretischem Ansatz im Rahmen von Fallstudien siehe ausführlicher Scharpf 2000, 63ff.

Das Konzept der *Interaktionsformen* stellt ein „institutionelles Design der Problemlösungseffektivität“ dar, welches die Konstitution der Akteure und deren institutionell definierte Handlungsmöglichkeiten und damit auch ihre *Beteiligung an Akteurskonstellationen* und ihre *strategischen Optionen* bestimmt (Scharpf 2000, 90). Diese grundlegenden Konzepte des AI sind dabei eng miteinander verbunden (vgl. Blum/Schubert 2011, 45 und ähnlich auch Prittwitz 1994, 19ff).

### 3.2. Konstanter institutioneller Kontext und Handlungssituationen im Zeitverlauf: Politikverflechtung in föderalen Systemen und Arenenkonzept als Erweiterung

#### *Institutioneller Kontext*

Der institutionelle Kontext konstituiert die Akteure und Akteurskonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation. Er bietet auf diese Weise einen *stabilen, gemeinsam koordinierten Bezugsrahmen, organisiert und reguliert soziales Verhalten* und *ermöglicht ein gemeinsames Verständnis* der jeweiligen Akteurshandlungen (Jakobi 2007, 9). Wichtig ist dabei, dass die institutionellen Rahmenbedingungen zwar weitgehend konstant, *nicht aber determinierend* sind und den institutionell eingebetteten Akteuren erheblichen strategischen und taktischen Handlungsraum lassen (Blum/Schubert 2011, 69; Jakobi 2007, 11; Scharpf 1993, 18 und 2000, 83).

Dieses (eher abstrakte) Verständnis des institutionellen Kontextes kann anhand des Konzepts der *Zwangsverhandlungssysteme*<sup>6</sup> im Rahmen dieser Arbeit sinnvoll konkretisiert werden. Zwangsverhandlungssysteme sind „Konstellationen, in denen die Parteien entweder aus realen oder aus rechtlichen Gründen nicht dazu in der Lage sind, ihre Ziele durch einseitiges Handeln zu erreichen und in denen gemeinsames Handeln von der (annähernd) einstimmigen Billigung aller beteiligten Parteien abhängt“ (Scharpf 2000, 244). Sie finden ihren Ursprung in der *Theorie der Politikverflechtung*, die als konkrete Form des institutionellen Kontexts innerhalb föderaler Systeme verstanden werden kann (Kropp 2010, 13). Politikverflechtung ist dabei „[...] ein Geflecht von sich überschneidenden Zuständigkeiten, von Koordinations- und Abspra-

---

<sup>6</sup> Andere, von Scharpf vorgestellte Systeme sind etwa das „Regime“ oder „Netzwerke“ (ebd. 2000, 240ff).

---

chemustern sowie von formellen und informellen Mitsprachebefugnissen [...]“ (Laufer/Münch 1998, 248). Der Begriff umschreibt demnach die Tatsache, dass die *zahlreichen Organisations- und damit Entscheidungsebenen sowohl horizontal, als auch vertikal miteinander verzahnt* sind (ebd.).

Politikverflochtene Systeme sind also zugleich verfassungsrechtlich und durch institutionalisierte Normen vorgeschriebene Zwangsverhandlungssysteme, die durch zwei institutionelle Grundmerkmale geprägt sind: Einerseits sind in einem solchen System die Akteure der höheren Ebene von den Entscheidungen der Akteure auf den unteren Ebenen abhängig, wobei die entscheidungsrelevanten Akteure zusätzlich mit einer Vetomacht ausgestattet sind; andererseits herrscht hier aufgrund der hohen Abstimmungshürden der Politiken zumeist ein institutioneller oder realer Zwang zur Einstimmigkeit oder qualifizierten Mehrheiten (Kropp 2010, 13). Ein Beispiel für Zwangsverhandlungssysteme ist das „divided government“, in dem Entscheidungen nur mit der Unterstützung der Opposition getroffen werden können (Scharpf 2000, 245).

Dieses (bereits konkretere) theoretische Verständnis des institutionellen Kontexts als Zwangsverhandlungssystem kann anhand des *Arenenkonzepts* noch weiter ausgebaut werden. Innerhalb der einschlägigen Literatur existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen, die an anderer Stelle ausführlich besprochen wurden<sup>7</sup>. Zur Ergänzung des institutionellen Kontextes ist zunächst eher die von Benz/Scharpf/Zintl vorgenommene Untergliederung politikverflochtener Systeme in Politikarenen entlang ihrer Entscheidungsfunktion relevant. Die Autoren unterscheiden dabei die durch grenzüberschreitende Politik gekennzeichnete *föderale Arena*, in der Einigung nur durch Kompensation, Kompromiss oder Lernprozesse möglich ist, von der *parlamentarischen* und *administrativen Arena* (1992, 155). Geprägt ist der institutionelle Kontext zusätzlich durch die in unterschiedlichen theoretischen und konkreten Kombinationen vorkommende *Vernetzung* dieser drei Arenen. Ein gutes Beispiel sind hier die Ministerpräsidenten der Länder, die als „Grenzstellenakteure mit multiplen Rollenverständnissen“ direkt mit den mehrdimensionalen Handlungszusammenhängen der vernetzten Arenen konfrontiert sind (Kropp 2010, 31).

---

<sup>7</sup> Siehe für einen ersten Überblick Jakobi 2007, 18ff sowie Benz/Scharpf/Zintl 1992, 153 und Windhoff-Héritier 1987, 45.

---

### *Handlungssituation*

Aus der Konkretisierung des als zeitübergreifend konsistent verstandenen, institutionellen Kontexts im Sinne eines föderalen Verhandlungssystems speist sich auch das in dieser Arbeit zugrunde gelegte zeitgebundene Verständnis der *konkreten Handlungssituationen*. Politiken in föderalen Systemen „finden nicht in einer singulären Situation statt, sondern können besser auf der Zeitachse erklärt werden“ (Kropp 2010, 33). Der in Kapitel 1 auf der Zeitachse dargestellte, grobe Ablauf des Entscheidungsprozesses zeigt, dass dies auch auf den hier analysierten Untersuchungsgegenstand zutrifft. Die Handlungssituation kann als *eigenständige, durch ihre Zeitgebundenheit begrenzte Erklärungskategorie des institutionellen Kontextes* verstanden werden. Dabei beeinflusst dieser zwar übergreifend die im Untersuchungszeitraum angesiedelten und ihrerseits zeitlich definierten Handlungssituationen, ist aber nicht mit ihnen gleichzusetzen (vgl. Blum/Schubert 2011, 45).

Im Rahmen dieser Arbeit hat der *Zeitfaktor* somit zum einen eine strukturierende theoretische Bedeutung, da er die Handlungssituationen als solche innerhalb des institutionellen Kontexts markiert, und zum anderen eine erklärende theoretische Bedeutung. Er ermöglicht anhand seiner strukturellen Funktion einerseits die Untergliederung des hier untersuchten Entscheidungsprozesses in vier Phasen (siehe hierzu Kapitel 4.1.1.) und wird dabei aufgrund der klaren Zeitfrist des BVerfG als „Mitspieler im politischen Betrieb“ (Kropp 2010, 27) selbst zum Erklärungsfaktor (hierzu ausführlich Kapitel 4.1.3.).

Innerhalb des Zwangsverhandlungssystems als stabilem institutionellem Kontext stellen sich die einzelnen Handlungssituationen als *Verhandlungssituation* zwischen den Akteuren innerhalb der Politikarenen dar. Das Arenenkonzept erweitert das theoretische Verständnis der Handlungssituation, indem diese von der konkreten Kombination der in ihr relevanten, vernetzten Arenen abhängt. Diese *Akteurskonstellation* als Kombination der Politikarenen kann demnach innerhalb der ersten, durch zwei Zeitpunkte begrenzten Handlungssituation von der Kombination der vernetzten Arenen in der zweiten Handlungssituation differieren. Ein Beispiel sind sogenannte „advocacy coalitions“, welche die Verhandlungssituation zwischen den relevanten Akteuren und damit die Handlungssituation, in der sich ihre Handlungsorientierungen bilden, mitbestimmen. Sie können als „eine zeitlich begrenztere Koalition aus Entscheidungs-

trägern und Experten, die sich zum Fürsprecher einer Idee machen“ (Benz/Scharpf/Zintl 1992, 155), verstanden werden.

Wie in Kapitel 3.1. bereits kurz angesprochen, ist die, von Windhoff-Héritier als „Ort der geregelten Konfliktaustragung“ (1987, 49) bezeichnete und stärker auf Konflikt- und Konsensprozesse bezogene Politikarena nicht gleichzusetzen mit den, von Scharpf im Zusammenhang mit der Netzwerkanalyse genutzten, Policy-Netzwerken. Diese beziehen sich auf das „[...] Zusammenwirken der unterschiedlichsten exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy“ (ebd. 1987, 45). Allerdings ermöglicht erst die *Kombination der Analyse dieses Zusammenwirkens mit der Untersuchung der Konfliktlinien* in und zwischen den einzelnen Politikarenen eine theoretisch fundierte Erklärung der politischen Entscheidungen innerhalb der konkreten (Ver-)Handlungssituation (vgl. Jakobi 2007, 24).

Zwei mögliche, für die theoretische Fundierung der in dieser Arbeit aufgestellten Thesen wichtige Interaktionsformen sind einerseits der *Bargaining-Modus* und andererseits der *Problemlösungsmodus*. Diese beiden Verhandlungsmodi führen aufgrund ihrer konträren Zielsetzungen und Wirkungen zu einem *Verhandlungsdilemma*: Der auf die Durchsetzung der eigenen Interessen zielende und meist in Konfliktform ausgetragene Bargaining-Modus steht der Erarbeitung einer Gesamtlösung eher entgegen, als der stärker auf Konsens ausgelegte Problemlösungsmodus, der allerdings die Durchsetzung der eigenen Interessen erschwert (Benz/Scharpf/Zintl 1992, 22; Scharpf 2000, 211)<sup>8</sup>.

*Bargaining* zeichnet sich dabei durch die typischen Merkmale der gegenseitigen *Anerkennung und Konkurrenz* aus (vgl. Prittwitz 1994, 42). Es birgt neben der Gefahr der Verhandlungsblockade (siehe Scharpf 1985, 340; ebd. 1989, 22) auch das Risiko, dass „das inhaltliche Strukturveränderungspotential der Programmstruktur [...] sukzessive im internen und externen Bargaining-Prozess durch Nichtausschöpfen der strategischen Möglichkeiten und Fähigkeiten abgebaut [wird], weil der Kompromissformulierungsprozess strategisch nicht darauf ausgerichtet ist, wie der materielle Inhalt der

---

<sup>8</sup> Laut Scharpf kann sich das für die Politikverflechtung charakteristische Prinzip der Einstimmigkeit auch mit Paternalismus und Konfrontation als zwei der vier Modalitäten der Konsensbildung verbinden. Da für Deutschland aus seiner Sicht aber nur Problemlösen und Bargaining relevant sind und sich die hier vorgelegte Masterarbeit ausschließlich auf das politische System in Deutschland bezieht, beschränken sich die theoretischen Überlegungen hier auf diese beiden Modalitäten (vgl. Scharpf 1985, 340).

Programme durchgesetzt werden kann, sondern wie artikulierte Widerstände so zu verarbeiten sind, dass auch bei einer Reduktion des materiellen Inhalts, das Programm noch einen allgemeinen Politik-Bonus erwarten lässt“ (Grottian/Murswieck 1974, 34). Das Ziel der sich im Bargaining-Modus befindlichen Akteure ist also nicht die Erreichung einer für alle Betroffenen annehmbaren und sinnvollen Lösung, sondern vielmehr die *Stärkung der eigenen Position anhand der Durchsetzung der eigenen Interessen*.

Der *Problemlösungsmodus* beinhaltet das Potenzial, sowohl die Gefahr der Selbstblockierung der Politikverflechtung zu vermeiden als auch eine Lösung im Sinne aller Betroffenen zu finden, da sich alle Beteiligten in diesem Verhandlungsmodus vorrangig an gemeinsamen Werten, Zielen und Interessen orientieren. Die Stärke des Problemlösungsmodus liegt vor allem darin, dass bei seinem Zustandekommen die Interessen und Werte zwischen den politischen Akteuren soweit übereinstimmen, dass anstelle des Konfliktaustragens die *Realisierung gemeinsamer Ziele* im Vordergrund steht (Prittwitz 1994, 44). Die grundlegende Bereitschaft zu gemeinsamem Handeln und zur Zusammenarbeit ist zugleich Voraussetzung und Potenzial des Problemlösungsmodus. Diese voraussetzungsvollen Bedingungen jedoch machen ihn sehr anfällig gegenüber der Übermacht des wesentlich robusteren, für den einzelnen Akteur mit weniger schmerzhafter Kompromissbereitschaft verbundenen und somit meist vorherrschenden Bargaining-Modus (Scharpf 2000, 225). Insbesondere Entscheidungen, durch die, wie im hier untersuchten Fall der Neuorganisation der Grundsicherung, politische Machtstrukturen und etablierte Institutionen verändert werden, gelten als besonders konflikträftig (Scharpf 1973, 59). Wichtig ist dabei, dass im Zeitverlauf der Policy-Formulierung die Interaktionsform, die der Handlungssituation zugrunde liegt (abhängig von der jeweiligen Akteurskonstellation und Kombination vernetzter Arenen) zwischen den Verhandlungsmodi wechselt und somit immer wieder neu bestimmt werden muss (ebd.).

---

### 3.3. Komplexe Akteure, Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen

#### *Komplexe Akteure*

Da Individuen häufig im Namen und im Interesse einer Organisation handeln, ist eine wichtige Annahme des AI, dass die „Architektur der Komplexität realer Interaktionen“ (Scharpf 2000, 97) es erlaubt, größere Einheiten als komplexe Akteure zu behandeln, deren Entscheidungen unter Hinweis auf Faktoren erklärt werden können, die auf der Ebene der größeren Einheit definiert werden. Komplexe Akteure zeichnen sich dadurch aus, dass die beteiligten Individuen die Absicht haben, ein gemeinsames Ziel zu erreichen, und sich somit die Absicht des intentionalen Handelns auf die von den beteiligten Individuen erwartete Wirkung des gemeinsamen Handelns bezieht (Scharpf 2000, 101).

Dabei unterscheidet man zwei Formen komplexer Akteure: 1) *Korporative Akteure*, die als „Organisation mit innerer Wissensrepräsentation“ (Prittwitz 1994, 14) eigene Interessen, Ziele und Fähigkeiten haben können und von ihren Mitgliedern als Nutznießer ihres Handelns unabhängig sind und 2) *Kollektive Akteure*, die als „Gruppe von Individuen mit übereinstimmenden Präferenzen bezüglich eines Problems ohne Repräsentanzstrukturen“ (Prittwitz 1994, 14) von ihren Mitgliedern abhängig sind und von diesen stärker kontrolliert werden (vgl. auch Blum/Schubert 2011, 55; Scharpf 2000, 101ff; Schneider 2003, 112). Es muss aber bedacht werden, dass es sich hierbei um eine Unterscheidung analytischer Art handelt und *Zwischen-* sowie *Mischformen in der Realität* möglich und häufig anzufinden sind (Scharpf 2000, 106).

Eine wichtige Eigenschaft komplexer Akteure ist die aus dem ökonomischen Institutionalismus übernommene Annahme der *Fähigkeit zu strategischem Handeln*. Da aber nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Akteure über alle relevanten Informationen verfügen oder diese hinsichtlich ihrer Handlungsalternativen und deren Konsequenzen vollständig verarbeiten können, arbeitet der AI mit dem Konzept der „bounded rationality“: Akteure handeln demnach nicht vollständig rational-strategisch, aber im Lichte der ihnen verfügbaren Informationen *intentional*, wobei der institutionelle Kontext ihres Handelns dabei ihre Ziele und Präferenzen beeinflusst (Jakobi 2007, 13; Scharpf 2000, 109).

### *Handlungsressourcen*

Handlungsressourcen sind für die Erklärung politischer Ergebnisse indirekt von großer Bedeutung, da ohne sie die Handlungsorientierungen der relevanten Akteure keine praktischen Auswirkungen haben können. Die Handlungsressourcen, die den Akteuren zur Verfügung stehen, sind (Macht- und Einfluss-)Quellen des Handelns und *bestimmen die Stellung und Relevanz der Handlungsorientierungen jedes Akteurs* für das Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse im gesamten (Verhandlungs-)Gefüge (Scharpf 2000, 95; Jakobi 2007, 14). Neben der institutionell beeinflussten *Fähigkeit zum strategischen Handeln* sind dies zudem die *Position* oder der *Status* des jeweiligen Akteurs, der sich durch seine Eingebundenheit innerhalb der Akteurskonstellationen ebenso charakterisieren lässt, wie durch seine (institutionelle zugeschriebenen oder eigenständig erworbenen) Kompetenzen. Das gleiche gilt für seine *materiellen Ressourcen* und seine durch den Zugang zu Informationen beeinflusste *Informationsbasis* (Blankenburg et al. 1974, 45; Scharpf 2000, 96).

Diese Handlungsressourcen wirken auf das Ergebnis eines Entscheidungsprozesses indirekt, weil sie auf einer Zwischenebene zwischen institutionellem Kontext, konkreter Handlungssituation und den Handlungsorientierungen angesiedelt sind. Die Handlungsressourcen eines Akteurs konstituieren also seine (hierarchische) *Positionierung im Entscheidungsgefüge* und beeinflussen somit die *Wirkungsmacht seiner Handlungsorientierungen* auf die Formulierung der am Ende des Entscheidungsprozesses stehenden Policy-Entscheidung.

### *Handlungsorientierungen*

Die Grundidee der Handlungsorientierungen der Akteure, die innerhalb des AI eine besondere Stellung als „die[jenigen] Faktoren, die politische Ergebnisse eigentlich erklären [...]“ (Scharpf 2000, 78) haben, beinhaltet, „da[ss] die (von der materiellen Policy-Analyse identifizierten) Lösungen für ein bestimmtes politisches Problem durch die interdependenten Entscheidungen einer Mehrzahl politischer Akteure mit bestimmten Fähigkeiten sowie bestimmten Wahrnehmungen und Präferenzen in Bezug auf die möglichen Ergebnisse erzeugt werden müssen“ (ebd. 2000, 123). Die Handlungsorientierungen setzen sich demnach aus den *kognitiven Orientierungen* der Akteure, also ihrer Wahrnehmung der Reaktion anderer Akteure in der konkreten Hand-

---

lungssituation und ihrer Interpretation dieser Situation, sowie den *Präferenzen* der relevanten Akteure zusammen (vgl. Jakobi 2007, 13; Scharpf 2000, 114).

Präferenzen der relevanten Akteure sind, neben deren *institutionellen Eigeninteressen* in Form des grundlegenden *Strebens nach Selbsterhaltung, Autonomie und Wachstum*, auch *normative Rollenerwartungen* an die Inhaber bestimmter Positionen sowie die von ihnen ausgebildete *Identität*, welche im Fall einer notwendigen Wahl zwischen einzelnen Präferenzen ausschlaggebend ist (Jakobi 2007, 15; Scharpf 2000, 117ff). Vor allem in Bezug auf die Eigeninteressen der Akteure gilt zu beachten, dass sie „[...] eine handlungsrelevante Disposition einer Gruppe beziehungsweise Organisation zur Wahrung oder Erlangung eines für erstrebenswert erachteten Gutes oder Zustands“ (Prittwitz 1994, 24) darstellen. Sie bestimmen in Form von Zielen die Suche nach Handlungsmöglichkeiten und die Auswahl brauchbarer Handlungsalternativen, beziehen sich dabei auf die jeweilige Handlungssituation und wandeln sich bei Veränderung der situativen Interessenbedingungen gegebenenfalls zügig (Scharpf 1973, 50). Zudem haben Akteure meist mehrere und von unterschiedlichen Vorlieben geprägte Interessenprofile (Prittwitz 1994, 29). Auch die Intentionen hinter den Entscheidungen der relevanten Akteure können als kognitive, nicht vollständig informierte und dennoch zielgerichtete Handlungsorientierungen betrachtet werden. Sie beeinflussen, inwiefern die wahrscheinlichen Resultate und Auswirkungen der möglichen Handlungsoptionen auf die jeweiligen Präferenzen wahrgenommen werden (Scharpf 2000, 115).

Eine weitere Handlungsorientierung, die Scharpf nicht explizit aufführt, die aber implizit innerhalb der kognitiven Orientierungen als „politische Wertorientierung“ (Prittwitz 1994, 19) eine Rolle spielt, ist die *Leitidee*. Sie unterscheidet sich insofern von den Handlungsorientierungen, als dass sie (um den Status einer Leitidee überhaupt für sich beanspruchen zu können) von den Akteuren als „relativ stabiles internalisiertes Selektionsmuster des politisch Wünschenswerten, das die Auswahl der zugänglichen Weisen, Mittel und Ziele politischen Handelns beeinflusst“ (ebd.), tendenziell bei allen Akteuren in institutionalisierten Interaktionen übereinstimmt (Scharpf 2000, 114). Dies bedeutet nicht, dass alle Akteure in ihren Handlungsorientierungen durch dasselbe Verständnis oder die gleiche inhaltliche Auslegung dieser Leitidee und der sich aus ihr ergebenden Konsequenzen gelenkt werden. Vielmehr ist hiermit gemeint, dass die der

Leitidee zugrunde liegende (moralische und praktische) Zielsetzung von allen Beteiligten als erstrebenswert erachtet werden muss und somit ihren praktischen Wertbezug handlungsrelevant werden lässt (vgl. Jakobi 2007, 10). Folglich dient die jeweilige Auslegung der Leitidee als Handlungsorientierung auch im Sinne einer „Legitimationsresource“ (Grottian/Murswieck 1974, 29). Obwohl also die Leitidee als solche in ihrem praktischen Wertbezug eine stabile Größe darstellt, besteht dennoch die Möglichkeit, dass sich ihre Auslegung seitens der einzelnen Akteure aufgrund veränderter Handlungssituationen wandelt.

#### 3.4. Erklärungskategorien des erweiterten Akteurzentrierten Institutionalismus

Abbildung 2 zeigt die einzelnen bisher erläuterten Erklärungskategorien des erweiterten AI, der die theoretische Grundlage des hier vorgestellten Erklärungsmodells des Entscheidungsprozesses der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende und das zwischen ihnen bestehende Beziehungsgeflecht begründet. Der als Zwangsverhandlungssystem charakterisierte *institutionelle Kontext* formt den Rahmen für dieses Beziehungsgefüge und ist als übergeordnete Erklärungskategorie zugleich ein Teil davon. Alle anderen Erklärungskategorien bewegen sich innerhalb des institutionellen Kontexts und sind deshalb in unterschiedlicher Weise durch ihn beeinflusst. Den Mittelpunkt der Relationen bilden die relevanten (komplexen) Akteure, deren Handlungsorientierungen, aber auch Handlungsressourcen, durch die konkrete Handlungssituation beeinflusst bzw. teilweise bestimmt werden.

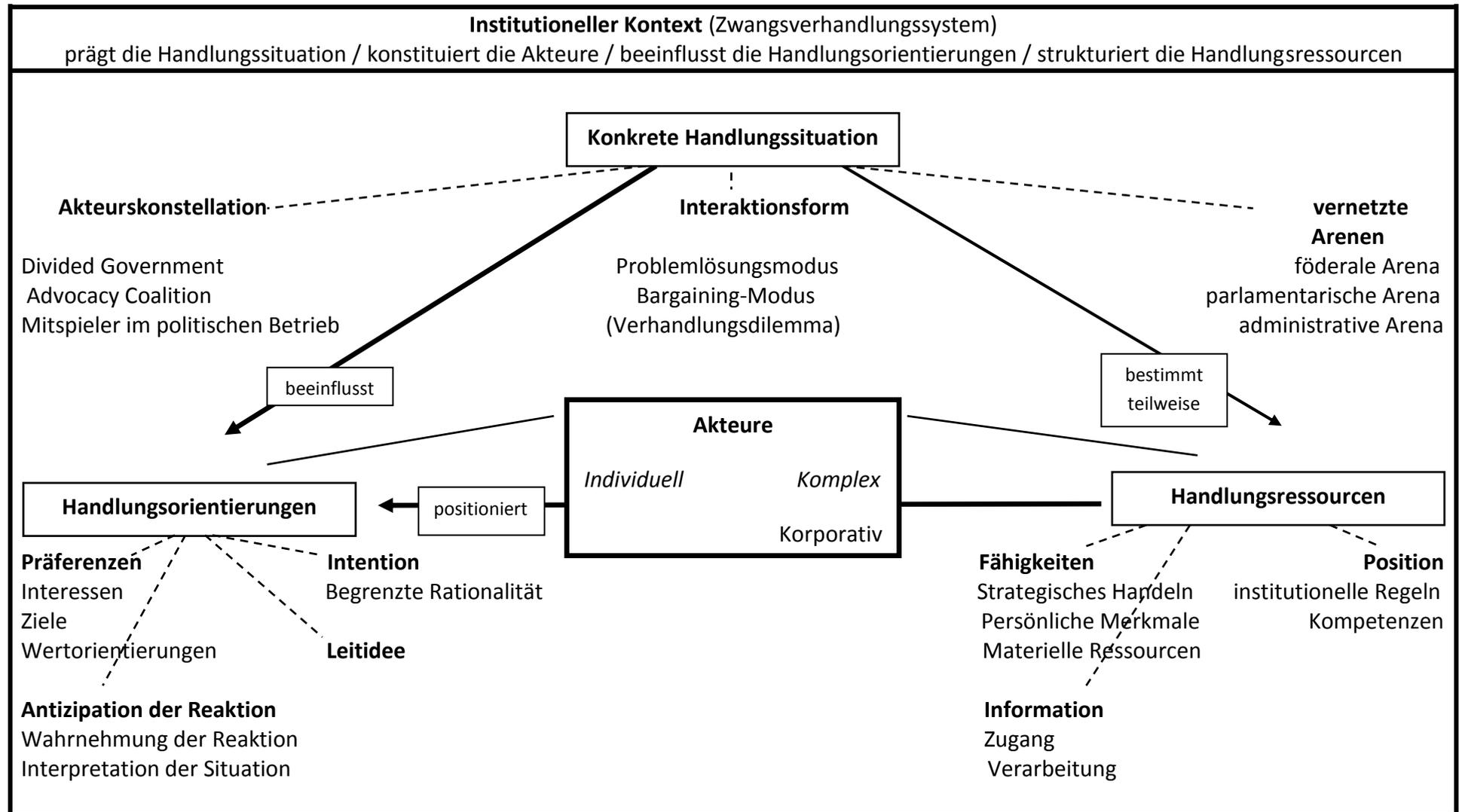
Die Erklärungskategorie der *konkreten Handlungssituationen* setzt sich dabei aus drei Unterkategorien (*Akteurskonstellation*, *Interaktionsform* und *vernetzte Arenen*) zusammen. Jede konkrete Handlungssituation bestimmt sich demnach aus einer Kombination der Merkmalsausprägungen dieser drei Unterkategorien. So kann eine konkrete Handlungssituation zum Beispiel durch die Akteurskonstellation des „divided government“ innerhalb der föderalen Arena geprägt sein, in der Verhandlungen im Modus des Bargaining stattfinden.

Diese konkrete Konstellation beeinflusst dann die Erklärungskategorie der *Handlungsorientierungen* der relevanten komplexen Akteure, bestehend aus den Unterkategorien der *Präferenzen und Intentionen der Akteure*, ihrer *Antizipation der Re-*

*aktion anderer Akteure* in der jeweiligen Situation sowie ihr (innerhalb dieser Handlungssituation vorherrschendes) *Verständnis der gemeinsamen Leitidee*. Auch hier gilt, dass die Handlungsorientierungen letztlich aus einer bestimmten Zusammensetzung der einzelnen Merkmalsausprägungen bestehen, wobei der Akteur selbst entscheidet, welcher Orientierung er einen bestimmten Stellenwert innerhalb der Situation einräumt.

Auch die *Handlungsressourcen* bilden eine Erklärungskategorie des erweiterten AI, auch wenn sie innerhalb des im Folgenden (siehe Kapitel 4) entwickelten Erklärungsmodells vorrangig eine indirekte Rolle spielen. Der Umfang der (jedem Akteur zur Verfügung stehenden) Handlungsressourcen in den drei Unterkategorien (*Fähigkeiten, Position, Information*) positioniert die Handlungsorientierungen der relevanten Akteure untereinander in der konkreten Handlungssituation und bestimmt so ihre praktische Relevanz für das situativ entspringende (Zwischen-)Ergebnis im Entscheidungsprozess.

Abbildung 2: Beziehung zwischen den Erklärungskategorien des erweiterten Akteurzentrierten Institutionalismus



(Eigene Darstellung anhand der bisher erläuterten Erklärungskategorien des erweiterten Akteurzentrierten Institutionalismus)

## 4. Operationalisierung, Erklärungsmodell und Thesen

### 4.1. Operationalisierung der Variablen

Die Operationalisierung der bisher dargestellten Erklärungskategorien (und die sie definierenden Unterkategorien und Merkmalsausprägungen) unter Berücksichtigung des konkreten Forschungsgegenstand ermöglicht die Konzeption eines Erklärungsmodells des Entscheidungsprozesses und des aus ihm resultierenden Policy-Ergebnisses. Anhand dieses Erklärungsmodells können in einem zweiten Schritt die hier aufgestellte Forschungsthese sowie die (durch die Phasen des Entscheidungsprozesses bestimmten) Arbeitsthese abgeleitet werden, die ihrerseits die hier vorgenommene empirische Analyse eingrenzen und strukturieren. Zusätzlich verringern die aus dem Erklärungsmodell abgeleiteten Thesen das bei Fallstudien stets bestehende Risiko einer rein deskriptiven Wiedergabe der Abläufe und gewährleisten einen theoretisch fundierten Erklärungsversuch.

#### 4.1.1. Die abhängige Variable Jobcenterkompromiss und die Lösungsmodelle der vier Phasen als strukturierend-intervenierende Variablen

Die am Ende des Entscheidungsprozesses zur Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende stehende Policy in Form des „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (vgl. Bermig 2010, 33) stellt die **AV** des hier vorgestellten Erklärungsmodells dar. Als **Jobcenterkompromiss** umfasst sie die letztlich vereinbarte verfassungsrechtliche Verankerung der Mischverwaltung in den GE sowie, zusätzlich zur Verstetigung, auch die Ausweitung der bestehenden zKT als Ergebnis des politisch-administrativen Entscheidungsprozesses. Die juristische Grundlage der Weiterentwicklung ist der neugeschaffene Artikel 91e GG, der die „verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die weitere Aufgabenwahrnehmung der Leistungsträger im SGB II in gemeinsamen Einrichtungen“ (Bermig 2010, 35)

---

schaft. Er konstituiert, als Ausnahme des Art. 83ff GG<sup>99</sup>, eine Sonderregelung vom Verbot der Mischverwaltung für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende und bestimmt die *gemeinsame Aufgabenwahrnehmung* als Regelfall der Durchführung des SGB II. Den Ausnahmefall bilden die zKT. Bis zu einem Viertel der Aufgabenträger im Bundesgebiet können solche *Optionskommunen* sein, in denen die Kommunen die Aufgaben der Grundsicherung alleine wahrnehmen (Regel-Ausnahme-Verhältnis). Die zuvor in 23 Fällen praktizierte *getrennte Aufgabenwahrnehmung* ist im Rahmen des Jobcenterkompromisses nicht mehr vorgesehen (Bermig, 2010, 35; Oschmiansky/Ruschmeier 2010, 170).

Durch die Einführung der Kooperationsausschüsse auf Landesebene sowie des Bund-Länderausschusses wurde im Zuge des Jobcenterkompromisses die Komplexität der Aufsichtsstrukturen erhöht. Die Kooperationsausschüsse koordinieren die Umsetzung der Grundsicherung auf Landesebene und entscheiden im Bereich der GE bei Meinungsverschiedenheiten über Weisungszuständigkeiten der Träger. Der Bund-Länder-Ausschuss berät zu Aufsichtsfragen und zu zentralen Fragen der Grundsicherung und bespricht die Zielvereinbarungen mit den Trägern (vgl. Bermig 2010, 40; Oschmiansky/Ruschmeyer 2010, 171). Eine wichtige Neuerung ist zudem die Gewährleistung einer einheitlichen Leistungsfähigkeit aller Jobcenter (also aller GE und zKT) anhand der Ausweitung der Steuerung über Zielvereinbarungen und der Einführung von Kennzahlenvergleichen für alle Grundsicherungsstellen<sup>100</sup> (ebd.).

Begrenzt durch die Entscheidung des BVerfG am 20. Dezember 2007 als Startpunkt und die Zustimmung des Bundesrates zum oben kurz vorgestellten Gesetz am 09. Juli 2010 als faktischem Endpunkt (die vom BVerfG zu Beginn des Prozesses gesetzte Frist zum 31. Dezember 2010 markiert zugleich den spätesten Endpunkt, auch ohne eine vorige Einigung; siehe hierzu Kapitel 4.1.2.) lässt sich der Entscheidungsprozess in *vier Phasen* gliedern. Diese Phasen bestimmen sich zeitlich und inhaltlich durch die vier offiziellen (als Gesetzentwurf vorgelegten) *Lösungsmodelle*, die zwischen Start- und

---

<sup>99</sup> Es handelt sich also um eine neue Art der Ausführung der Bundesgesetze (vgl. auch Bermig 2010, 35).

<sup>100</sup> Eine detaillierte Übersicht über die übergreifenden Neuerungen und neugeschaffenen Strukturen innerhalb der GE und zKT auf der Grundlage des „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung“ findet sich bei Bermig, 2010, Oschmiansky 2010 sowie Oschmiansky/Ruschmeier 2010, deren Beitrag zudem eine anschauliche graphische Darstellung der Aufsichts-, Zielvereinbarungs- und Ausschussstrukturen beinhaltet.

---

Endpunkt des Entscheidungsprozesses zur Diskussion standen<sup>11</sup>. Innerhalb des hier entwickelten Erklärungsmodells haben die Lösungsmodelle in den Phasen den Status *strukturierender IV*. Sie legen anhand zweier Zeitpunkte Beginn und Ende einer Phase fest, wobei der erste Zeitpunkt mit dem Vorschlag eines neuen Lösungsmodells und der zweite mit dessen Ablehnung oder Annahme gleichzusetzen ist.

Der Vorschlag des Lösungsmodells der **Kooperativen Jobcenter/Verstetigung der zKT (KJC/V)**<sup>12</sup> zum Zeitpunkt **t 1** (13. Februar 2008, siehe Abbildung 1) und seine Ablehnung zum Zeitpunkt **t 2** (08. Mai 2008) konstituieren demnach die **IV 1 a**. Das Namenskürzel der IV richtet sich dabei nach ihrer zeitlichen Aufeinanderfolge (IV 1 bis IV 4) sowie nach ihrer inhaltlichen Zielsetzung getrennter (a) oder gemeinsamer (b) Aufgabenwahrnehmung der Leistungsträger<sup>13</sup>. Auf die gleiche Weise setzen sich auch die anderen drei IV zusammen. **IV 2 b** umfasst das zum Zeitpunkt **t 3** (23. September 2008) eingebrachte und zum Zeitpunkt **t 4** (17. März 2009) abgelehnte Lösungsmodell der **Zentren für Arbeit und Grundsicherung/Verstetigung der zKT (ZAG/V)**. In der dritten Phase im Entscheidungsprozess (**IV 3 a**) wird das Lösungsmodell der **Eigenständigen und Kooperativen Aufgabenwahrnehmung/Verstetigung der zKT (EKA/V)** zwischen den Zeitpunkten **t 5** (16. November 2010) und **t 6** (01. Februar 2010) vorgeschlagen und abgelehnt. Das Lösungsmodell **Gemeinsame Einrichtungen/Verstetigung und Ausweitung der zKT (GE/V+A)**, welches die vierte Phase zum Zeitpunkt **t 7** (08. Februar 2010) einleitet, ist als **IV 4 b** nicht mit der AV Jobcenterkompromiss gleichzusetzen. Die Annahme dieses Lösungsmodells zum Zeitpunkt **t 8** (09. Juli 2010) ist faktisch die Entscheidung für den als AV definierten Jobcenterkompromiss.

Zwischen dem Lösungsmodell und der letztendlich konsentierten Policy bestehen durchaus große inhaltliche Übereinstimmungen, dennoch sind beide nicht deckungsgleich. Der an den Vorschlag des Lösungsmodells anschließende Diskussionsprozess brachte einige inhaltliche Änderungen und Kompromisse auf der Grundlage des

---

<sup>11</sup> Obwohl das als „Bayern-Modell“ bekannte Lösungsmodell der Bundesauftragsverwaltung an mehreren Stellen im Entscheidungsprozess einbezogen und diskutiert wurde, spielt es im Rahmen des hier entwickelten Erklärungsmodells keine eigenständige Rolle, da es – anders als die letztlich einbezogenen Lösungsmodelle – nicht als Gesetzentwurf eingebracht wurde (vgl. Bayerisches Sozialministerium 2009).

<sup>12</sup> Die inhaltliche Bezeichnung der Phasen bezieht sich immer auf die hier diskutierten Ausformungen der Trägerzusammenarbeit beziehungsweise die für den Umgang mit dem „Experiment“ der Optionskommunen vorgesehene Lösungsalternative.

<sup>13</sup> Diese Bezeichnung ermöglicht eine doppelte Klarstellung auf den ersten Blick, auch wenn sich die inhaltliche Ausrichtung (a oder b) nur auf die Ausformung der Organisationsform der Zusammenarbeit der Träger und nicht auf die alleinige Aufgabenwahrnehmung durch die zKT bezieht.

Lösungsmodells mit sich<sup>14</sup>. Auch aus analytischen Gründen ist eine Differenzierung zwischen dem vorgeschlagenen Lösungsmodell als IV und dem Entscheidungsergebnis als AV sinnvoll. Einerseits erlaubt sie eine klare Trennung der Variablen und ermöglicht andererseits eine nachvollziehbare Ableitung der Thesen auf der Grundlage der Erklärungskategorien im Erklärungsmodell.

4.1.2. Der institutionelle Kontext als konstante unabhängige Variable: Kooperativer Föderalismus und Föderalismusreform, ARGEn als bestehende Politikverflechtung und das Urteil des BVerfG als Auslöser

Der **institutionelle Kontext** als Erklärungskategorie findet als konstante **UV 1** Eingang in das Erklärungsmodell. Wie sich aus Abbildung 2 (Kapitel 3.4.) und den Erläuterungen zu den Erklärungskategorien des erweiterten AI ergibt, kann der institutionelle Kontext als umfassender und vergleichsweise stabiler Bezugs- und Erklärungsrahmen der anderen Erklärungskategorien verstanden werden. Er hebt sich durch diese besondere Bedeutung von den anderen Erklärungskategorien ab, kann aber, ähnlich wie diese, als UV im Sinne eines „übergreifenden Einfluss- und damit indirekten Erklärungsfaktors“ definiert werden (vgl. Scharpf 2000, 78). Der institutionelle Kontext, in dem sich der Entscheidungsprozess der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende abgespielt hat, wird im Wesentlichen durch drei (mit seiner theoretischen Konkretisierung als Zwangsverhandlungssystem korrespondierende) institutionelle Einflussfaktoren bestimmt.

Der erste Einflussfaktor ist die starke Verflechtung zwischen Bund, Ländern und Kommunen innerhalb des als *kooperativer Föderalismus* ausgestalteten politischen Systems in Deutschland in Verbindung mit seiner teilweisen Umgestaltung durch die *Föderalismusreform I* im Jahr 2006. Zudem umfasst die UV 1 die (in Form der ARGEn) bereits *bestehende Politikverflechtung* zwischen den föderalen Ebenen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie die aus den Begründungen des *Urteils des BVerfG* hervorgehenden Maßstäbe. Anhand der bestehenden Literatur kann bereits im Vorfeld ein umfangreiches, das hier konzipierte Erklärungsmodell vorstrukturierendes und die abgeleiteten Thesen eingrenzendes Vorwissen zu den einzelnen Einflussfaktoren generiert werden. Dies führt dazu, dass die drei Erklärungsfaktoren des institutio-

---

<sup>14</sup> Eine detaillierte Darstellung der Lösungsmodelle erfolgt in den Kapiteln 7 bis 10 im Rahmen der empirischen Analyse.

nellen Kontexts im Erklärungsmodell (anders als die anderen UV) weitgehend bekannte Größen sind.

### *Kooperativer Föderalismus*

Ohne an dieser Stelle detailliert auf die Strukturen, Probleme und Konsequenzen des kooperativen Föderalismus eingehen zu können (siehe hierzu ausführlich Kropp 2010 sowie Scharpf 1989), soll auf einige hier relevante Aspekte eingegangen werden. Wie in Kapitel 3 bereits deutlich wurde, kann das Konzept des Zwangsverhandlungssystems als Unterfall des kooperativen Föderalismus verstanden werden (so auch Kropp 2010, 11). In der Tat besteht in Deutschland eine enge *Verflechtung der Entscheidungsebenen*, die sich zum Beispiel durch die Beteiligung des Bundesrates an der Gesetzgebung zeigt (Kropp 2010, 13). Die (für das deutsche System typische) *Aufgabenverteilung nach Funktionsarten*, wonach –Politikbereich übergreifend – die Legislative beim Bund und die Administration bei den Ländern angesiedelt ist, führt zu einer *vertikalen Politikverflechtung* zwischen Bund und Ländern. Durch die Mitwirkung der Landesregierungen bei Entscheidungen des Bundes wird deren Verzicht auf eine legislative Zuständigkeit ausgeglichen. Diese beschränkt als „Politikverflechtungsfälle“<sup>15</sup> die Problemlösungsfähigkeit des Bundes und der Länder (Kropp 2010, 15; Scharpf 1989, 5ff). Scharpf folgert daraus, dass der deutsche Bundesstaat als „semi-souveräner Staat“ gesehen werden kann, was sich in „Reformblockaden, also der strukturellen Unfähigkeit der Politik, ernsthaft gewollte Veränderungen auch politisch durchzusetzen“, zeigt (Scharpf 1989, 11).

Erschwerend kommen zudem die Notwendigkeit von Regierungskoalitionen sowie die Ausweitung des richterlichen Prüfungsrechts und das Subsidiaritätsprinzip<sup>16</sup> hinzu, aus denen ein „positiv zu bewertender Zwang zum Kompromiss, eine Begünstigung des Status quo und ein Konsenszwang als Folge von Elementen der institutionellen Ordnung, wie die Modalitäten der Willensbildung im deutschen Föderalismus“, folgt (Scharpf 1989, 14). Eine besondere Rolle kommt dabei dem Bundesrat als „Weichensteller“ zu, da die Landesregierungen über ihn nicht nur Verfassungsänderungen

---

<sup>15</sup> „Selbst wenn der Status quo für alle unkomfortabel ist, erscheint er jedem Einzelnen als das kleinere Übel im Vergleich zu den Bedingungen unter denen die anderen einer Änderung zustimmen könnten“ (Scharpf 1989, 56).

<sup>16</sup> Dieses legitimiert eine stärkere Rolle nichtstaatlicher und parastaatlicher dezentraler Organisationen in den einzelnen Politikfeldern (vgl. Scharpf 1989, 14).

verhindern, sondern auch – wenn sie sich einig sind – den Bund an der Ausübung übertragener Kompetenzen hindern können (ebd. 36f).

Durch die *erste Föderalismusreform im Jahr 2006* wurden – auch in Bezug auf den institutionellen Kontext des Entscheidungsprozesses zur Neuorganisation der Grundsicherung – entscheidende Änderungen vorgenommen. Nachdem ein erster Versuch 2004 an einem „Quadrilemma“ unvereinbarer Ziele gescheitert war (siehe hierzu Scharpf 2006b), brachte der erneute Anlauf 2006 neben einer Reform der Gesetzgebungskompetenz sowie dem Abbau der Mitwirkungsrechte des Bundesrats vor allem das Aufgabenübertragungsverbot mit dem neu geschaffenen Art. 84 Abs. 1 GG (vgl. Kropp 2010, 219f). Dabei ist besonders die Neuregelung, wonach der Bund keine Aufgaben mehr direkt auf die Kommunen übertragen darf, von Bedeutung, da die 2005 im Rahmen der Experimentierklausel eingerichteten zKT einen Anwendungsfall dieser direkten Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen darstellten (IFO 2009, 20). Das übergeordnete Ziel der Föderalismusreform I war die *Entflechtung* der bestehenden Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern und damit verbunden eine „Beseitigung ineffizienter Strukturen und ein Abbau des Demokratiedefizits, das durch Überflechtung und Intransparenz entstanden war“ (Kropp 2010, 211)<sup>17 18</sup>.

#### *ARGEn als bestehende Politikverflechtung*

Der zweite, für das hier entwickelte Erklärungsmodell relevante, Einflussfaktor im institutionellen Kontext des Entscheidungsprozesses ist die bereits bestehende Verflechtungsstruktur in den 2005 geschaffenen ARGEn<sup>19</sup>. Die mit dieser „Bündelung der Kompetenzen der bundesweit operierenden BA mit den Kompetenzen der ortsnah tätigen Kreise und kreisfreien Städte“ (BVAA 2007, 1) in der Grundsicherung für Arbeitssuchende verbundenen Ziele der „Hilfe zur Selbsthilfe“, der „ausreichenden materiel-

---

<sup>17</sup> Eine ausführliche Darstellung der Abläufe, Ziele, Ergebnisse und Folgen der Föderalismusreform I findet sich bei Kropp 2010 (209ff). Eine Bewertung der Ergebnisse sowie ein Ausblick auf die Folgen für künftiges Regieren findet sich bei Scharpf 2006a sowie Reutter 2006, die beide in der Ausgabe der APuZ zur Föderalismusreform im Dezember 2006 erschienen sind.

<sup>18</sup> Die zweite Föderalismusreform 2008, die mitten in den Entscheidungsprozess zur Neuorganisation fiel, hatte vor allem die Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zum Ziel. Da aufgrund der Defizite der Föderalismusreform I keine „echte“ Reform zustande kam und die Finanzbeziehungen in beiden Reformen im Grunde ausgeklammert wurden (vgl. Kropp 2010, 229ff), ist diese zweite Reform im Rahmen dieser Arbeit von geringer Bedeutung und soll hier nicht weiter ausgeführt werden.

<sup>19</sup> Kropp weist im Zusammenhang mit der Föderalismusreform auf die Wirkungsmacht bereits bestehender politikverflochtener Strukturen hin, die sich vor allem aus den besonders nachhaltig vertretenen Veto-Positionen heraus erklären lässt (vgl. Kropp 2010, 233).

len Sicherung sowie einer „bürgerfreundlichen Verwaltung“ sollten in der ARGE als „Plattform“ für die Verständigung der beiden zuständigen Träger verwirklicht werden (BVAA 2007, 2; Oschmiansky 2010, 184).

Diesem *ARGE-Kompromiss* ging in den Jahren 2002 bis 2004 eine kontroverse Diskussion über den, von der damaligen rot-grünen Regierungskoalition eingebrachten, Entwurf des „Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ im Rahmen des „Zukunftsprogramms Agenda 2010“ voraus<sup>20</sup>. Dabei war insbesondere umstritten, ob die BA (so die Ansicht der Regierungsfractionen) oder die Kommunen (hierfür sprach sich die Opposition im Bundestag aus) für die neue Grundsicherung zuständig sein sollten (BVerfG 2007, Rdnr. 4). Im Vermittlungsausschuss einigte man sich auf die Zuständigkeit der Kommunen für die Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie für die sozialintegrativen Leistungen. Um das Ziel der bürgerfreundlichen Verwaltung nicht zu gefährden, wurde desweiteren die Einrichtung der ARGEn vereinbart (vgl. BVerfG 2007, Rdnr. 5ff). Die wesentlichen Elemente der rechtlichen Rahmenbedingungen sollen hier nur überblickshaft dargestellt werden (für eine detaillierte Darstellung siehe BVAA 2007 sowie Oschmiansky 2010).

Das wichtigste Organ der ARGEn bildete die Trägerversammlung. Die beiden Träger der Grundsicherung (BA und Kommunen) trugen dabei sowohl die Gesamt- als auch die Umsetzungsverantwortung, für die Grundsicherung in den ARGEn. Die Rechtsaufsicht über die ARGEn als Organisation führten die zuständigen Landesbehörden im Einvernehmen mit dem BMAS. Dem BMAS oblag zudem die Rechts- und Fachaufsicht im Aufgabenbereich der BA als Träger der Grundsicherung. Soweit die kommunalen Träger Leistungen nach dem SGB II erbrachten, lag die Verantwortung für die Aufsicht bei den zuständigen Landesbehörden (vgl. BVAA 2007, 3ff). Eine Steuerung durch die Träger war im Bereich der ARGEn anhand der Instrumente der Zielvereinbarungen und Zielnachhaltung möglich (BVAA 2007, 5). Im Sinne eines „lernenden Systems“ bestand die Notwendigkeit der „Verzahnung der Aufgabenstränge der beiden Leistungsträger in der ARGE“, die „mehr als die Summe ihrer Mitglieder [war]“ und „vom konstruktiven Zusammenwirken ihrer Mitglieder, deren Aufgaben sie wahrnimmt“, lebte (ebd. 6). Die „Wirkungsmacht der bestehenden Politikverflechtung“ in den ARGEn zeigte sich demnach durch die Ausgestaltung der Verantwortung der bei-

---

<sup>20</sup> Siehe für eine umfassende Übersicht der Abläufe im Vorfeld der Einführung der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ die Randnummern 2ff des BVerfG-Urteils (BVerfG 2007).

den gesetzlichen Leistungsträger für eine „rechtmäßige und einheitliche Entscheidungspraxis“ (BVAA 2007, 7) in den ARGEEn.

### *Inhalt und Begründung des BVerfG-Urteils*

Der Leitsatz des BVerfG-Urteils, als dritter Einflussfaktor, umfasst bereits dessen wichtigste Merkmale:

„Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II widersprechen dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, der den zuständigen Verwaltungsträger verpflichtet, seine Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation, wahrzunehmen.“ (BVerfG 2007, Leitsatz).

Die mit der Einrichtung der ARGEEn verbundene „Pflicht der Kreise zur Aufgabenübertragung auf die ARGEEn und die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung“ verletzte nach Auffassung des BVerfG den *Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung*, zu dem die *Dienstherrenfähigkeit* sowie die eigene Personalauswahl gehören (ebd., Rdnr. 146). Eine solche Kompetenzverschiebung zwischen Bund und Ländern war selbst mit Zustimmung der Beteiligten nicht möglich, da im Sinne des *Demokratieprinzips* eine hinreichend *klare Verwaltungszuständigkeit* und eine *ununterbrochene Legitimationskette* erforderlich waren, die innerhalb der Mischverwaltung (die das GG abgesehen von einigen Ausnahmen ohnehin ausschließt) nicht gewährleistet werden konnten (BVerfG 2007, Rdnr. 152ff). In der Unfähigkeit der Politik, sich auf einen Träger der Grundsicherung zu einigen, sah das Gericht keinen besonderen sachlichen Grund, der eine *Abweichung* vom Gebot der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung rechtfertigte (ebd. Rdnr. 171). Ferner erkannte das BVerfG aufgrund der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung in den ARGEEn *keine Letztentscheidungsmöglichkeit* der Träger und damit eine *fehlende eindeutige Aufgaben- und Verantwortlichkeitszuordnung* im Sinne der Kompetenzordnung des GG. Die Selbstbeschränkung der Träger führte damit zu einer *Nichtwahrnehmung der eigenen Trägerverantwortung* (BVerfG 2007, Rdnr. 190)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Die Abweichende Meinung von drei der acht Senatsmitglieder sieht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung des § 44b SGB II. Ihrer Ansicht nach darf eine „freiwillige Selbstbeschränkung nicht mit einer Nichtwahrnehmung der Trägerverantwortung gleichgesetzt werden und zeigt eher die Fähigkeit zum Kompromiss im Sinne des Ganzen“. Aus Sicht der Mindermeinung kann demnach von einer Abweichung vom Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung keine Rede sein (BVerfG 2007, Rdnr. 212ff).

#### 4.1.3. Handlungssituationen und Zeitdruck als unabhängige Variablen: Bargaining-Modus, Problemlösungsmodus und die Fristsetzung durch das BVerfG

Die **zweite UV** (UV 2) im Erklärungsmodell des Entscheidungsprozesses zur Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die **konkreten Handlungssituationen**, die die Phasen im zeitlichen Geltungsbereich der vier IV (IV 1 a bis IV 4 b) maßgeblich beeinflussen. Theoretisch konkretisiert wird die Erklärungskategorie der konkreten Handlungssituationen anhand der Verhandlungsmodi (Bargaining und Problemlösen) in und zwischen den Arenen (föderal, parlamentarisch, administrativ) des politischen Systems (siehe hierzu Kapitel 3.2.).

Die Verhandlungsmodi sowie die Akteurskonstellationen in und zwischen den Arenen, die die konkreten Handlungssituationen der vier Phasen des Entscheidungsprozesses bestimmen, lassen sich anhand der überblicksartigen Arbeit von Oschmiansky (2010) sowie der medialen Berichterstattung zu den einzelnen Lösungsmodellen und ihrer Ablehnung beziehungsweise Annahme grob im zeitlichen Verlauf nachvollziehen. Diese unvollständige und punktuelle Informationsbasis ermöglicht es, innerhalb des Erklärungsmodells Annahmen über den die Handlungssituation kennzeichnenden Verhandlungsmodus sowie die Konfliktlinien der Arenen zu treffen und diese als Grundlage der hier aufgestellten Thesen zu nutzen. Als UV 2 ist die konkrete Handlungssituation für jede Phase von Bedeutung und wird deshalb innerhalb des Erklärungsmodells entlang der vier IV durch die beiden, diese eingrenzenden, Zeitpunkte bestimmt. Dabei ist UV  $2_{t_1/t_2}$ <sup>22</sup> die Handlungssituation in der Phase des Lösungsmodells der IV 1 a. UV  $2_{t_3/t_4}$  umfasst die Handlungssituation der IV 2 b, UV  $2_{t_5/t_6}$  bezieht sich auf die IV 3 a und UV  $2_{t_7/t_8}$  auf die IV 4 b.

Bezogen auf den Entscheidungsprozess ergibt sich für die vier zeitlichen Ausprägungen der UV 2 folgendes Bild: Im Zeitraum der UV  $2_{t_1/t_2}$  wurde das KJC/V (IV 1 a) im Februar 2008 vom BMAS vorgeschlagen und von der *Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder* (ASMK) im Mai 2008 abgelehnt (vgl. FTD 2008; Reuters 2008; Spiegel 2008a). Die Konfliktlinie in dieser Handlungssituation verlief demnach vermutlich hauptsächlich in der *föderalen Arena* zwischen Bund (BMAS und Bundesregierung) und Ländern (ASMK) im konfliktorientierten *Bargaining-Modus* (siehe hierzu Kapitel 3.2.).

---

<sup>22</sup> Der Index zeigt analog zu den Indices der IV den Anfangs- und Endzeitpunkt der Phase (Vorschlag und Ablehnung des Lösungsmodells) an (siehe hierzu Kapitel 4.1.1. sowie Abbildung 3).

Die Konfliktlinie der UV 2<sub>t3/t4</sub>, die sich auf die Handlungssituation rund um den Vorschlag und die Ablehnung der ZAG/V bezieht, scheint hingegen eher zwischen der Unionsfraktion, (als Akteur in der *parlamentarischen Arena*) und dem in dieser Situation mit den Ländern vernetzten BMAS, (als Akteur der *administrativen Arenen*) verlaufen zu sein. Das Lösungsmodell der ZAG/V wurde als Ergebnis einer Einigung zwischen dem BMAS und der ASMK im Herbst 2008 von beiden vorgeschlagen und im März 2009 von der Unionsfraktion abgelehnt (vgl. Oschmiansky 2010, 1; Reuters 2008; Spiegel 2008b; Spiegel-Online 2009; Tagesspiegel 2009). Die Ablehnung der Unionsfraktion weist darauf hin, dass auch die UV 2<sub>t3/t4</sub> vom – auf die Umsetzung der eigenen Ziele und Interessen ausgerichteten – *Bargaining-Modus* in den Verhandlungen der Akteure geprägt war.

Die Handlungssituation UV 2<sub>t5/t6</sub>, in der das Lösungsmodell der EKA/V (IV 3 a) vorgeschlagen wurde, war erneut von einer Konfliktlinie (und damit vom *Bargaining-Modus*) zwischen Bund und Ländern in der *föderalen Arena* geprägt. Nach der Bundestagswahl im Herbst 2009 wurde dieser Vorschlag von der neuen Regierungskoalition zwischen CDU/CSU und FDP durch das BMAS eingebracht. Die Ablehnung der Länder wurde dann (vgl. FAZ 2009; Handelsblatt 2009) am 01. Februar 2010 von Ministerpräsident Koch anhand eines Schreibens an Bundeskanzlerin Merkel und Bundesarbeitsministerin von der Leyen zum Ausdruck gebracht (Oschmiansky 2010, 1).

Die Handlungssituation UV 2<sub>t7/t8</sub> der vierten Phase (IV 4 a) unterscheidet sich insofern von den vorangegangenen, als im Anschluss an das Schreiben von Ministerpräsident Koch und der damit verbundenen Ablehnung der EKA/V ein zuvor nicht möglicher (vgl. FAZ 2010) *grundsätzlicher Konsens* zwischen den Beteiligten in allen Arenen auf ein Lösungsmodell gefunden werden konnte. Dieser beinhaltete eine Verankerung der Mischverwaltung im GG sowie neben der Verstetigung auch eine Ausweitung der bestehenden zKT (vgl. Spiegel-Online 2010).

Die grundlegende Einigung auf die Ausgestaltungsform der Zusammenarbeit in der ARGE-Nachfolgeorganisation (vgl. Zeit-Online 2010) (zur Erinnerung: a = getrennte Aufgabenwahrnehmung; b = gemeinsame Aufgabenwahrnehmung) machte wohl einen *Übergang vom Bargaining-Modus in den Problemlösungsmodus* möglich. Dies lässt sich auch aus der Einrichtung der *Interfraktionellen Bund-Länder-AG* (InterfrakBLAG) ableiten, in der Akteure der föderalen (Bund und Länder), parlamentarischen (Unionsfrakti-

---

on und SPD-Fraktion) sowie der administrativen (BMAS) Arena mit dem gemeinsamen Ziel einer zeitnahen und für alle tragbaren Lösung des Problems „Neuorganisation der Grundsicherung“ zusammen gewirkt haben (Oschmiansky 2010, 1). Anders als die drei vorausgegangenen UV 2 (t1-t6) ist die UV 2<sub>t7/t8</sub> demnach nicht von einer tiefgreifenden Konfliktlinie zwischen, sondern eher von einer *problemlösungsorientierten Zusammenarbeit* unter den Akteuren geprägt, die in der Annahme des (durch den in der InterfrakBLAG dennoch stattfindenden Aushandlungsprozess adjustierten) Lösungsmodells der GE/V+A mündete.

Der Wechsel vom Bargaining- in den Problemlösungsmodus und die damit einhergehende Bereitschaft der Akteure innerhalb des zwischen beiden Verhandlungsmodi bestehenden Verhandlungsdilemmas von der Verfolgung ihrer eigenen Interessen und Ziele abzurücken und an einer gemeinsamen Problemlösung zu arbeiten, kann im Rahmen des Erklärungsmodells zum Entscheidungsprozess der Neuorganisation der Grundsicherung nicht ohne die Einbeziehung des *Zeitfaktors* im Sinne eines zunehmenden Zeitdrucks plausibel gemacht werden. (Wie in Kapitel 3.2 erwähnt, hat der Zeitfaktor in dieser Arbeit zwei Dimensionen). Das BVerfG hat in seinem Urteil nicht nur rechtliche und inhaltliche Rahmenbedingungen des Entscheidungsprozesses geschaffen (siehe hierzu Kapitel 4.1.2.), sondern mit der Festsetzung einer Frist, innerhalb der (bis spätestens 31. Dezember 2010) seitens der Verantwortlichen in Politik und Verwaltung eine Lösung für die Neuorganisation gefunden werden musste, auch einen klaren zeitlichen Rahmen festgelegt (BVerfG 2007, Rdnr. 207). Es erscheint zumindest plausibel, dass das Bewusstsein dieser zeitlichen Frist und die Sorge über die Folgen einer Nicht-Einigung von Phase zu Phase (von IV zu IV und damit von Ablehnung zu Ablehnung) mit einem zunehmenden **Zeitdruck**, der als **UV 3** in das Erklärungsmodell einfließt, verbunden waren. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass auch dieser zunehmende Zeitdruck dazu beigetragen hat, dass im Bereich der UV 2<sub>t7/t8</sub> eine problemlösungsorientierte Zusammenarbeit und damit letztendlich eine Einigung auf das, in diesem Zeitraum diskutierte, Lösungsmodell der GE/V+A möglich war.

4.1.4. Handlungsorientierungen als unabhängige Variablen: Präferenzen der korporativen und kollektiven Akteure auf Bundes- und Landesebene und die Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“

Die **Handlungsorientierungen** der relevanten Akteure sind (im Sinne des erweiterten AI) zugleich die „Faktoren, die unsere Erklärung eigentlich bestimmen“ (Scharpf 2000, 78), und als **UV 4** die *größte Unbekannte* im hier entwickelten Erklärungsmodell. Sie lassen sich, anders als die relevanten Akteure selbst, weder anhand der recherchierten deskriptiven und übersichtartigen Literatur, noch anhand der Medienberichterstattung adäquat nachvollziehen und stehen damit – neben weiteren Erkenntnissen zu den Handlungssituationen der einzelnen Phasen – im Hauptfokus der empirischen Analyse in Kapitel 7 bis 10.

Der Definition komplexer Akteure im erweiterten AI folgend wurden die relevanten Akteure im Entscheidungsprozess der Neuorganisation sowohl entlang ihres Organisationsgrads (siehe Kapitel 3.3.) in korporative und kollektive, als auch entlang der föderalen Ebenen kategorisiert. Als *korporative Akteure auf Bundesebene* lassen sich (neben dem BMAS) die BA, die jeweilige Regierungskoalition, die SPD- und Unionsfraktion im Bundestag sowie die Kommunalen Spitzenverbände (KomSpV)<sup>23</sup> identifizieren (vgl. Bermig 2010, 33f; BVerfG 2007, Rdnr. 86ff; FAZ 2010; Henneke 2008a und 2009; Oschmiansky 2010, 1; Reuters 2009; Spiegel-Online 2009 und 2010; Tagesspiegel 2009; Zeit-Online 2010). Auf *Landesebene* sind *korporative Akteure* die Regierungskoalitionen der Länder, zu denen auch die Ministerpräsidenten zählen<sup>24</sup>, sowie die zuständigen Landesministerien (vgl. Bayerisches Sozialministerium 2009; FAZ 2009; FTD 2008; IWD 2009; Oschmiansky 2010, 1; Reuters 2008; Spiegel 2008a und 2008b; Spiegel-Online 2009 und 2010; Tagesspiegel 2009; Zeit-Online 2010). *Kollektive Akteure* sind (neben dem Bundesrat) auch die AMSK sowie (im Zeitraum der IV 4 b) die Interfrak-BLAG (Bayerisches Sozialministerium 2009; BVerfG 2007, Rdnr. 86ff; FAZ 2009; Oschmiansky 2010, 1; Reuters 2008; Spiegel 2008a; Spiegel-Online 2009).

---

<sup>23</sup> Neben dem DLT auch der Deutsche Städtetag (DST) und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB).

<sup>24</sup> Obwohl diese streng genommen Individuen und nicht im eigentlichen Sinn komplexe Akteure sind, erscheint dies aufgrund ihrer engen Eingebundenheit in die Regierung des Landes, die dazu führt, dass sie nicht als Individuen, sondern im Rahmen ihrer besonderen Position innerhalb dieses komplexen Akteurs handeln, in Bezug auf das Erklärungsmodell sinnvoll (vgl. Kropp 2010, 31: Ministerpräsidenten als „Grenzstellenakteure“).

Tabelle 1: *Relevante komplexe Akteure*

Organisationsgrad	Bundesebene	Landesebene
Korporativ	Bundesregierung (Regierungskoalition)	Landesregierungen (Regierungskoalitionen)
	SPD-Fraktion	
	CDU/CSU-Fraktion	
	BMAS	Landesarbeitsministerien
	BA	
	KomSpV	
Kollektiv	Bundesrat	
	ASMK	
	InterfrakBLAG (ab Februar 2010)	

(Eigene Darstellung)

Die Handlungsorientierungen dieser komplexen Akteure unterscheiden sich im Erklärungsmodell des Entscheidungsprozesses (ähnlich wie die Handlungssituationen, von denen sie mit beeinflusst werden) von Phase zu Phase (und damit von Lösungsmodell zu Lösungsmodell). Dementsprechend gliedert sich die UV 4 in *vier Zeitschnitte* entlang der vier IV.

Dabei entspricht UV 4<sub>t1/t2</sub> den Handlungsorientierungen im Zeitraum der IV 1 a, UV 4<sub>t3/t4</sub> den Handlungsorientierungen im Zeitraum der IV 2 b und die UV 4<sub>t5/t6</sub> sowie 4<sub>t7/t8</sub> den IV 3 a und 4 b. Rückgreifend auf den erweiterten AI geht das Erklärungsmodell davon aus, dass in jeder der vier Phasen die jeweils relevanten Präferenzen, also Interessen, Ziele und Wertorientierungen der Akteure, entscheidende Erklärungsfaktoren der jeweiligen Ablehnung, beziehungsweise Annahme, der Lösungsmodelle sind.

Dem im AI zur Erklärungskategorie der Handlungsorientierungen zugehörigen Einflussfaktor der **Leitidee** in der konkreten Form der **„Leistungen aus einer Hand“** als **UV 5** kommt dabei im Erklärungsmodell eine eigenständigere Bedeutung zu. Bereits im Rahmen der Verhandlungen und Diskussionen im Vorfeld der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende in den Jahren 2002 bis 2005 spielte die Leitidee, gemeinsam mit dem „Prinzip des Förderns und Forderns“<sup>25</sup>, eine besondere Rolle bei der öf-

<sup>25</sup> Da dieses „Prinzip des Förderns- und Forderns“ als grundsätzliches Prinzip und vor allem grundlegendes Ziel der Grundsicherung weniger von der organisatorischen Ausgestaltung der Grundsicherung abhängt und vielmehr sowohl in getrennter als auch in gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung eine entscheidende Maßgabe der Umsetzung der inhaltlichen Vorgaben des SGB II ist, spielt es im Rahmen des hier konzipierten Erklärungsmodells – anders als die Leitidee der Leistungen aus einer Hand, die in direktem Zusammenhang mit der Organisationsform der Grundsicherung steht – keine entscheidende Rolle und wird aus diesem Grund hier nicht weiter ausgeführt. Für weitere Informationen zum „Prinzip des

*fentlichen Legitimation* der Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe. Das Ziel einer „bürgerfreundlicheren und effizienteren Verwaltung“ (BVAA 2007, 1) fand in der Leitidee nicht nur eine eingängige, sondern auch mit positiven Konnotationen und Wertorientierungen verbundene, Ausdrucksform (Bermig 2010, 34; BVerfG 2007, 7; FAZ 2009). Hinter dieser Leitidee steht der Gedanke, dass für die Betroffenen (Kunden und Mitarbeiter der Grundsicherungsstellen) doppelte Wege der Antragstellung und -bearbeitung durch die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle und die Zusammenarbeit der Träger in dieser zentralen Stelle vermieden werden sollen (vgl. BVAA 2007, 1; FAZ 2009).

Im Rahmen des Erklärungsmodells wird vermutet, dass die Leitidee in den vier Phasen (abhängig davon, ob ein Lösungsmodell mit getrennter oder gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung zur Diskussion stand) von unterschiedlicher (auch öffentlicher) Bedeutung für die Handlungsorientierungen der relevanten Akteure war. Demnach wird davon ausgegangen, dass es aufgrund der geplanten getrennten Aufgabenwahrnehmung beim Lösungsmodell der KJC/V (IV 1 a) sowie beim EKV/-Modell (IV 3 a) für die Befürworter dieser Modelle schwieriger war, diese mit der Leitidee positiv zu verbinden. Sowohl in der Auseinandersetzung mit den Gegnern des Modells, als auch in der öffentlichen Legitimierung, ließ sich die Auslegung der Leitidee in diesen beiden Modellen mit getrennter Aufgabenwahrnehmung – anders als bei der Diskussion um die Lösungsmodelle mit gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung in Form der ZAG/V (IV 2 b) und GE/V+A (IV 4 b) – demnach vermutlich nur in Grenzen glaubhaft machen.

#### 4.1.5. Zusammenfassende Übersicht über die abhängige, die intervrierenden und die unabhängigen Variablen

Tabelle 2: Übersicht Variablen

Zeitraum im Entscheidungsprozess	Variable	Bezeichnung und Bezug	Kapitel		
t 9 (Jun/Jul 2010)	<b>AV</b>	<b>Jobcenterkompromiss:</b> Verfassungsrechtliche Verankerung der Mischverwaltung und Verstetigung sowie Ausweitung der zKT	4.1.1.		
t 1 (Feb 2008) bis t 8 (Jun 2010)	<b>IV</b>	<b>Phasen</b> im Entscheidungsprozess	4.1.1.		
t 1 (Feb 2008) bis t 2 (Mai 2008)		IV 1 a		Kooperative Jobcenter/Verstetigung der zKT (KJC/V)	
t 3 (Sep 2008) bis t 4 (Mär 2009)		IV 2 b		Zentren für Arbeit und Grundsicherung/Verstetigung der zKT (ZAG/V)	
t 5 (Nov 2009) bis t 6 (Feb 2010)		IV 3 a		Eigenständige und Kooperative Aufgabenwahrnehmung/Verstetigung der zKT (EKA/V)	
t 7 (Feb 2010) bis t 8 (Jun 2010)		IV 4 b		Gemeinsame Einrichtungen/Verstetigung und Ausweitung der zKT (GE/VA)	
t 0 (Dez 2007) bis t 10 (Dez 2010)	<b>UV</b>	UV 1	<b>Institutioneller Kontext:</b> Kooperativer Föderalismus und Föderalismusreform (I), ARGEn als bestehende Politikverflechtung und Inhalt und Begründung der BVerfGE	4.1.2.	
		UV 2	<b>Handlungssituationen:</b> Bargaining-Modus und Problemlösungsmodus in und zwischen der föderalen, parlamentarischen und administrativen Arena	4.1.3.	
t 1 (Feb 2008) bis t 2 (Mai 2008)			UV 2 <sub>t1/t2</sub>		Handlungssituation zwischen Vorschlag und Ablehnung des Lösungsmodells der KJC/V
t 3 (Sep 2008) bis t 4 (Mär 2009)			UV 2 <sub>t3/t4</sub>		Handlungssituation zwischen Vorschlag und Ablehnung des Lösungsmodells der ZAG/V
t 5 (Nov 2009) bis t 6 (Feb 2010)			UV 2 <sub>t5/t6</sub>		Handlungssituation zwischen Vorschlag und Ablehnung des Lösungsmodells der EKA/V
t 7 (Feb 2010) bis t 8 (Jun 2010)			UV 2 <sub>t7/t8</sub>		Handlungssituation zwischen Vorschlag und Ablehnung des Lösungsmodells der GE/VA
t 1 (Feb 2008) bis t 8 (Jun 2010)		UV 3	<b>Zeitdruck:</b> zunehmender Zeitdruck aufgrund des Bewusstseins der vom BVerfG in seinem Urteil gesetzten Frist		
		UV 4	<b>Handlungsorientierungen:</b> Präferenzen (Interessen, Ziele und Wertorientierungen) und Intentionen der relevanten komplexen	4.1.4.	

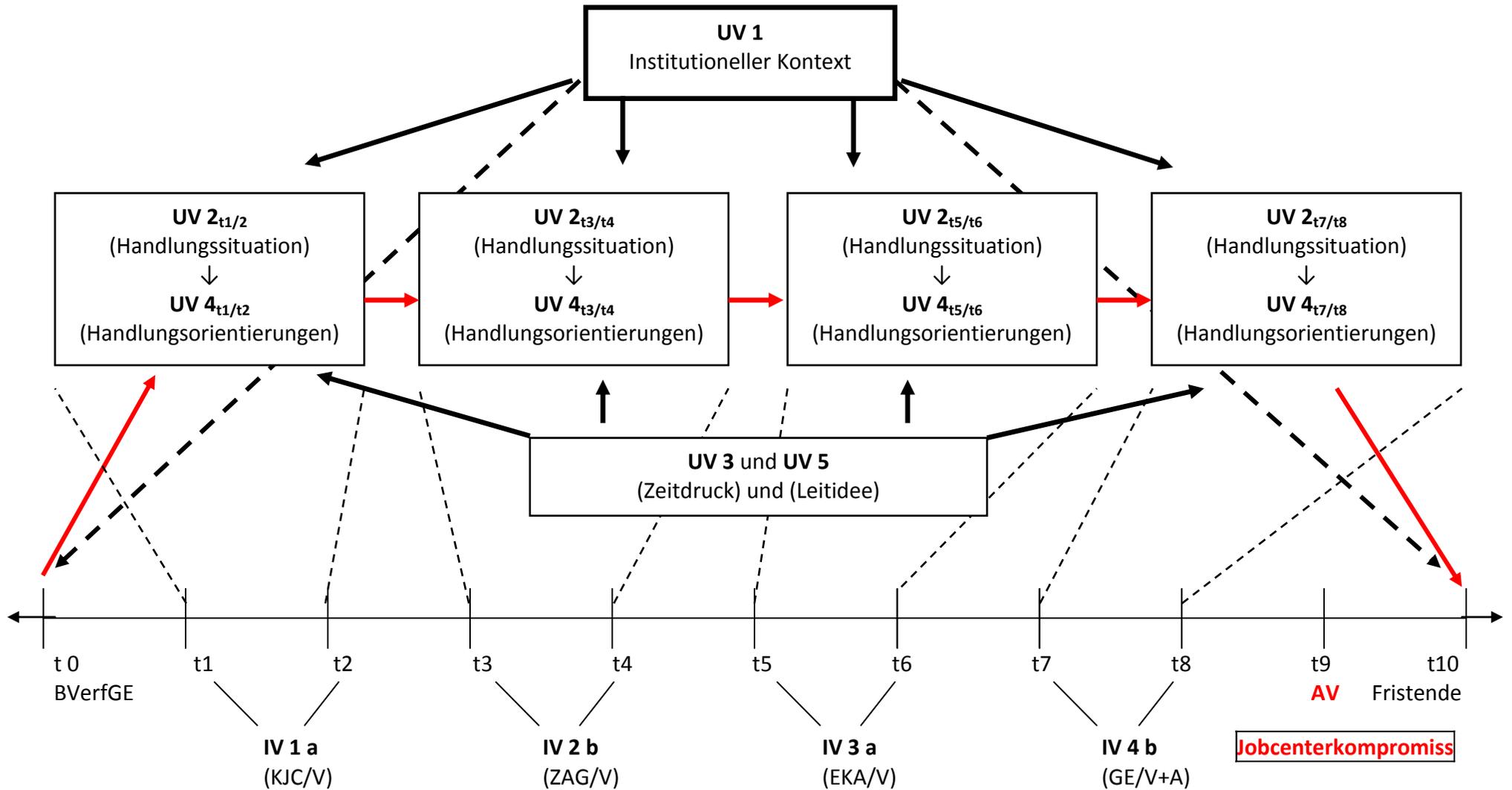
Zeitraum im Entscheidungsprozess	Variable		Bezeichnung und Bezug	Kapitel
			Akteure	
t 1 (Feb 2008) bis t 2 (Mai 2008)		UV 4 <sub>t1/t2</sub>	Handlungsorientierungen zwischen Vorschlag und Ablehnung des Lösungsmodells der KJC/V	
t 3 (Sep 2008) bis t 4 (Mär 2009)		UV 4 <sub>t3/t4</sub>	Handlungsorientierungen zwischen Vorschlag und Ablehnung des Lösungsmodells der ZAG/V	
t 5 (Nov 2009) bis t 6 (Feb 2010)		UV 4 <sub>t5/t6</sub>	Handlungsorientierungen zwischen Vorschlag und Ablehnung des Lösungsmodells der EKA/V	
t 7 (Feb 2010) bis t 8 (Jun 2010)		UV 4 <sub>t7/t8</sub>	Handlungsorientierungen zwischen Vorschlag und Ablehnung des Lösungsmodells der GE/VA	
t 1 (Feb 2008) bis t 8 (Jun 2010)		UV 5	<b>Leitidee der „Leistungen aus einer Hand:</b> unterschiedliche Interpretation bei Lösungsmodellen mit getrennter/gemeinsamer Aufgabewahrnehmung	

(Eigene Darstellung)

#### 4.2. Das Erklärungsmodell des Entscheidungsprozesses zur Neuorganisation der Grundsicherung

Nachdem nun alle relevanten theoretischen Erklärungskategorien des erweiterten AI als Variablen des Forschungsgegenstandes operationalisiert wurden, soll in diesem Kapitel das Erklärungsmodell (Abbildung 3) des Entscheidungsprozesses zur Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vorgestellt werden.

Abbildung 3: Erklärungsmodell des Entscheidungsprozesses der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende



(Eigene Darstellung)

---

Die Zeitleiste am unteren Ende der Graphik umfasst den *Zeitraum* von der Entscheidung des BVerfG ( $t_0$ ) bis zum Ende der von ihm gesetzten Frist ( $t_{10}$ ) und geht somit etwas über den Zeitraum des eigentlichen Entscheidungsprozesses hinaus. Die Zeitvorgabe des BVerfG wirkt sich aber über die UV 3 (Zeitdruck) auf den Entscheidungsprozess aus und muss deshalb im Erklärungsmodell berücksichtigt werden. Auf der Zeitleiste sind zudem die einzelnen *Zeitpunkte*, zu denen ein Lösungsmodell vorgeschlagen, beziehungsweise abgelehnt oder angenommen, wurde und die somit die vier Phasen (IV 1 a bis IV 4 b) begrenzen, abgetragen.

Die AV *Jobcenterkompromiss* ist dem *Zeitpunkt*  $t_9$  zugeordnet, der mit der Zustimmung des Bundesrates zum „Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ als letzte politische Hürde gleichgesetzt werden kann. Die *vier Kästchen*, die über dem Zeitstrahl angeordnet sind, beziehen sich jeweils auf die Phase, der sie zugeordnet sind (siehe gestrichelten Linien) und beinhalten die (in dieser Phase entscheidenden) von der jeweiligen konkreten *Handlungssituation* (UV  $2_{t_1 \text{ bis } t_8}$ ) beeinflussten (siehe Pfeil) *Handlungsorientierungen* der relevanten Akteure (UV  $4_{t_1 \text{ bis } t_8}$ ). Dabei ist jede dieser phasenbezogenen Einflussbeziehungen sowohl durch den (von Phase zu Phase zunehmenden) *Zeitdruck* (UV 3), als auch die (von Phase zu Phase variierende) *Leitidee* (UV 5) mitgeprägt.

Der *übergreifende und konstante institutionelle Kontext* (UV 1) beeinflusst indirekt alle Erklärungskategorien im Zeitraum  $t_0$  bis  $t_{10}$  (siehe gestrichelte Pfeile rechts und links) sowie die konkrete Handlungssituation in jeder Phase und hierdurch die Handlungsorientierungen der relevanten Akteure. Wichtig ist dabei, dass sich die konkreten Handlungssituationen, mitbestimmt durch die vorangegangenen Ereignisse, von Phase zu Phase verändern. Die *erste Phase* ist vorrangig durch das *Urteil des BVerfG* und seine Ausführungen zur Unvereinbarkeit der Mischverwaltung mit dem GG geprägt. Die Einflussbeziehung zwischen konkreter Handlungssituation und Handlungsorientierungen der IV 2 b bis IV 4 a hingegen sind von Ereignissen der vorherigen Phase mitbestimmt. Erst durch diese Aneinanderreihung der Einflussbeziehungen, die den Wechsel von Phase zu Phase (IV 1 a bis IV 4 b) erklärbar machen, wird ein plausibler Erklärungsversuch der AV *Jobcenterkompromiss* (durch die Ableitung von empirisch überprüfbaren Erklärungsfaktoren) möglich.

#### 4.3. Forschungsthese und Arbeitsthesen

Anhand dieses Erklärungsmodells des Entscheidungsprozesses zur Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende lässt sich folgende **Forschungsthese** als – empirisch zu überprüfende – vorläufige Antwort auf die zu Beginn der Arbeit aufgestellte Forschungsfrage formulieren:

Die Einigung auf den **Jobcenterkompromiss** und die damit verbundene verfassungsrechtliche Verankerung der Mischverwaltung sowie die Ausweitung der zugelassenen kommunalen Träger war vorrangig ein (unter *zunehmendem Zeitdruck* und durch ein einheitliches Verständnis der *Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“* entstandenes) **problemlösungsorientiertes Ergebnis** des innerhalb des gegebenen *institutionellen Kontexts* **politisch und organisatorisch Machbaren** auf Basis der (von der *konkreten Handlungssituation* geprägten) *Handlungsorientierungen* der am Entscheidungsprozess beteiligten relevanten Akteure.

Wie aus der Erläuterung des Erklärungsmodells hervorgegangen ist, liegt diesem die Annahme zugrunde, dass die einzelnen Phasen und die aus ihrer Erklärung abgeleiteten Einflussfaktoren in ihrer Aufeinanderfolge entscheidend für die Erklärung des Jobcenterkompromisses sind. Jede der **vier** (im Folgenden aufgestellten) **Arbeitsthesen** stellt einen vorläufigen Erklärungsversuch der Ablehnung (beziehungsweise Annahme) der Lösungsmodelle in den vier Phasen auf der Grundlage des Erklärungsmodells dar und greift die konkrete Einflussbeziehung der Erklärungskategorien der Forschungsthese auf. Auf diese Weise bilden auch die Arbeitsthesen (**AT 1** bis **AT 4**), angelehnt an das Erklärungsmodell, eine *Erklärungskette* von Phase zu Phase, die schließlich einen plausiblen Erklärungsversuch ermöglichen soll.

**AT 1** fasst die Erklärungskategorien der Ablehnung des Lösungsmodells der KJC/V (IV 1 a) zusammen:

Das im Februar 2008 (t 1) im Sinne der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und klaren Trägerzuständigkeit vom BMAS und der BA erarbeitete KJC/V-Modell wurde im Mai 2008 (t 2) im *Bargaining-Modus* zwischen Bund (BMAS und Bundesregierung) und Ländern in der *föderalen Arena* (Handlungssituation) aufgrund *divergierender Konzepte der Leitidee* sowie der *Interessen und Ziele* (Handlungsorientierung) der Länder von diesen in der ASMK abgelehnt.

Die **AT 2** bezieht sich auf die Ablehnung des Lösungsmodells der ZAG/V (IV 2 b) und umfasst die hier relevanten Erklärungskategorien:

Das im September 2008 (t 3) zwischen dem Bund (BMAS und Bundesregierung) und den Ländern ausgehandelte ZAG/V-Modell wurde im März 2009 (t 4) im *Bargaining-Modus* zwischen BMAS (und Ländern als Teil einer befürwortenden „advocacy coalition“) und Unionsfraktion in der *parlamentarischen Arena* (Handlungssituation) aufgrund der *Interessen und Ziele* sowie *grundsätzlichen Wertorientierungen* (Handlungsorientierung) der Unionsfraktion von dieser abgelehnt.

**AT 3** beinhaltet die für die Ablehnung des Lösungsmodells der EKA/V (IV 3 a) relevanten Erklärungskategorien:

Das im November 2009 (t 5) unter den Bedingungen einer neuen Regierungskoalition vom BMAS eingebrachte EKA/V-Modell wurde im Februar 2010 (t 6) im *Bargaining-Modus* zwischen Bund (BMAS und Bundesregierung) und Ländern in der *föderalen Arena* (Handlungssituation) aufgrund der *divergierenden Konzepte der Leitidee* sowie der *Ziele und Interessen* des Landes Hessen (und der anderen Länder als Teil einer ablehnenden „advocacy coalition“) (Handlungsorientierung) von diesem abgelehnt.

Die letzte Arbeitsthese, **AT 4**, bezieht sich auf das letztlich angenommene Lösungsmodell der GE/V+A (IV 4 b) und beinhaltet die in dieser letzten Phase relevanten Erklärungskategorien:

Das vom BMAS im Februar 2010 (t 7) vorgeschlagene und zwischen Bund (BMAS und Bundesregierung), den Fraktionen und den Ländern in der InterfrakBLAG unter *starkem Zeitdruck* und im *Problemlösungsmodus* (Handlungssituation) erarbeitete GE/V+A-Modell wurde im Juni 2010 (t 8) aufgrund der sich *angleichenden Wahrnehmung und Interpretation der Handlungsbedingungen* und einem nun *einheitlichen Verständnis der zugrundeliegenden Leitidee* (Handlungsorientierung) zwischen allen relevanten Akteuren angenommen.

---

---

## 5. Datenerhebung

Bereits bei der Darstellung des Forschungsstandes in Kapitel 2 wurde deutlich, dass bei der empirischen Überprüfung der Thesen nicht in großem Maße auf bereits vorhandene Sekundärliteratur zurückgegriffen werden konnte. Obwohl die vorhandene Literatur einerseits einen chronologischen Überblick über den Entscheidungsprozess und andererseits einen Vergleich der Organisation der Grundsicherung vor und

nach der Neuorganisation erlaubte, ermöglichte sie keine empirische Überprüfung der Thesen in Bezug auf die Erklärungskategorien des Erklärungsmodells.

Da diese Arbeit als qualitative Fallstudie der Prozessanalyse (vgl. Blum/Schubert 2010, 51) konzipiert ist, erfolgte die empirische Überprüfung der Thesen anhand einer *qualitativen Dokumentenanalyse* öffentlich zugänglicher Dokumente, der umfangreichen *Akten des BMAS* (fortfolgend BMAS-Akten) und einiger *Dokumente des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Schleswig-Holstein* (fortfolgend S-H-Akten) sowie auf der Grundlage von *14 Experteninterviews* (vgl. zum methodischen Vorgehen Gläser/Laudel 2010, Kapitel 4 und Kapitel 5; Kussau/Oertel 1974, 113ff; Prittwitz 1994, 200ff und in Bezug auf die Experteninterviews Martens/Brüggemann 2006).

Diese, für rekonstruierende Untersuchungen übliche, doppelte Erhebungsstrategie gestattet einerseits eine gegenseitige Kontrolle der jeweils gewonnenen Informationen (so auch Prittwitz 1994, 200 und Gläser 2010, 113) und andererseits ist es auf diese Weise möglich, auch die persönliche Wahrnehmung der Handlungssituationen, vor allem aber der Handlungsorientierungen, einiger relevanter Akteure im Entscheidungsprozess aufzugreifen (vgl. Prittwitz 1994, 221).

Trotz dieser doppelten methodischen Herangehensweise bleiben die Datengrundlage und die daraus gewonnenen empirischen Erkenntnisse, darauf aufbauende Analysen und Interpretationen einerseits unvollständig (eine Vollerhebung aller Akten und Interviews mit allen relevanten Akteuren war im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich) und andererseits allein auf das vorgestellte Erklärungsmodell bezogen. Sie können (und wollen) damit weder einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, noch als abschließende Erklärung verstanden werden, sondern liefern lediglich einen ersten Erklärungsversuch des Entscheidungsprozesses zur Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

### 5.1. Vorgehen bei der Dokumenten- und Expertenauswahl

Die *Auswahl* der analysierten Dokumente erfolgte anhand einer *Recherche öffentlich zugänglicher Dokumente* auf den Internetseiten der relevanten Akteure und im Schneeballprinzip durch gezielte Suche mit dem Schlagwortgefüge „Neuorganisation

der Grundsicherung für Arbeitsuchende“. Zudem hält das BMAS als federführendes Ministerium einen umfassenden Aktenbestand zur begründeten Einsicht bereit. Im Rahmen dieser Masterarbeit wurde uneingeschränkte *Einsicht aller Akten zum Entscheidungsprozess* gewährt. Diese enthalten interne und externe Dokumente des BMAS und der anderen relevanten Akteure und spiegeln schwerpunktmäßig die einzelnen Vorgänge im BMAS wider.

Die Kombination aus dem ermittelten Ausschnitt öffentlich zugänglicher Dokumente und den BMAS-Akten stellt eine breitere und somit insgesamt verlässlichere Dokumentenbasis dar. Dennoch gilt es zu bedenken, dass die Mängel der einzelnen Quellen durch ihre Kombination nur teilweise aufgehoben werden können und trotzdem nur einen Ausschnitt der tatsächlichen Entwicklungen darstellen. Es bleiben zwangsläufig Lücken, die im Rahmen dieser Arbeit nicht gefüllt werden können, die aber zur empirischen Überprüfung der Thesen nicht unbedingt geschlossen werden müssen. Die S-H-Akten, die ebenfalls in die Dokumentenanalyse eingeflossen sind, wurden im Zuge des ersten Experteninterviews ausgehändigt.

Auf der Grundlage der ersten Sichtung und chronologischen Systematisierung der öffentlich zugänglichen Dokumente sowie der BMAS-Akten wurde eine Übersicht über die (innerhalb der relevanten komplexen Akteure) am Entscheidungsprozess maßgeblich beteiligten und in den einzelnen Phasen des Prozesses entscheidenden Experten erstellt wobei diese – soweit möglich – nach Leitungs- und Fachebene unterschieden wurden (siehe Anhang 1: *Übersicht Experten*). Der *Expertenstatus* bestimmte sich dabei einerseits durch die Position der Person innerhalb der Organisation, die auch ihre Entscheidungsbefugnisse innerhalb des Prozesses mitbestimmt, und beruhte andererseits auf ihrer Fachkenntnis und vor allem ihrer tatsächlichen Beteiligung am Entscheidungsprozess (vgl. Gläser/Laudel 2010, 117; Meuser/Nagel 1991, 443).

Die letztendliche Zusammensetzung der 14 Interviewpartner ergab sich durch die Reaktionen der Experten auf die konkreten Anfragen sowie durch persönliche Weiterempfehlung<sup>26</sup> und Kontaktaufnahme vor allem zu Beginn der Interviewphase (ähnlich auch Grottian 1974, 58). Das Ziel bei der Auswahl der Experten war es, Personen zu befragen, die entweder direkt an Entscheidungen oder an deren Vorbereitung im Umfeld der politischen Entscheider beteiligt waren.

---

<sup>26</sup> Vor allem seitens Herrn Dr. Horzetzky (ehemaliger Staatssekretär im BMAS) und Herrn Kruse (Referatsleiter im MASG Schleswig-Holstein).

Ein Entscheidender Faktor der Zusammensetzung der befragten Experten war deren Gesprächsbereitschaft, weshalb ebenfalls nur einen Ausschnitt der existierenden Menge an Experten einbezogen werden konnte. Es bleibt aus diesem Grund viel Raum zu weiterer, systematischerer und umfassenderer Befragung (eine Übersicht der befragten Experten findet sich in Anhang 2: *Übersicht Interviewpartner*).

Die Auswahl der für die empirische Analyse herangezogenen Dokumente und Experten ist demnach zwar unvollständig, ausschnittsweise und teilweise einseitig, sie ermöglichte aber – durch die Kombination der einzelnen Informationsquellen – dennoch eine erste, wenn auch begrenzte, empirische Überprüfung der Thesen.

## 5.2. Datenerhebung anhand der BMAS-Akten und öffentlich zugänglicher Dokumente

Um eine möglichst systematische Erhebung der eingesehenen BMAS-Akten vornehmen zu können, wurde zunächst ein *Erhebungsraster* entwickelt, welches die *Ablege-Nummer der Akte*, den *Zeitraum*, auf die sie sich im Entscheidungsprozess bezog, sowie die *Nummer des Dokumentes* in der Akte und ein *inhaltliches Kürzel* für das Dokument beinhaltet<sup>27</sup>. Die wichtigsten Informationen des jeweiligen Dokuments in der Akte wurden anschließend in einzelnen, anhand des Erhebungsrasters zurückverfolgbaren *Vermerken* zusammengefasst. Das Ergebnis ist eine *tabellarische Übersicht aller BMAS-Akten*<sup>28</sup> und der in ihnen enthaltenen Informationen als Kürzel sowie passende Vermerke der Dokumenteninhalte in den Akten. Diese Übersicht bildet eine wichtige Basis der zunächst chronologischen und dann in Bezug auf die einzelnen Phasen vorgenommenen Auswertung, auf die in Kapitel 6.1. noch ausführlicher eingegangen wird.

Die recherchierten öffentlichen Dokumente wurden nach einer ersten Durchsicht zeitlich nach Jahren und dann entlang der Phasen im Entscheidungsprozess systematisch abgespeichert und, in einem zweiten Schritt, gemeinsam mit den Informati-

---

<sup>27</sup> An dieser Struktur orientiert sich auch die Zitierweise der BMAS-Akten, die nach dem Schema: Band Nr. oder Ablege-Nr./Jahr/Dokument-Nr. aufgebaut ist und vom BMAS autorisiert wurde. Da es sich bei der Angabe „Band...“ oder „Ablege-Nr. ...“ immer um BMAS-Akten handelt, wird dies aus Platzgründen beim Zitieren nicht erneut angeführt.

<sup>28</sup> Diese tabellarische Übersicht ist im weitesten Sinne der Rohdatensatz auf Grundlage der BMAS-Akten und findet sich aufgrund seines Umfangs und seiner ungefilterten Informationsfülle nicht im Anhang.

onen der BMAS-Akten zu einer *chronologischen Ablaufübersicht* des Entscheidungsprozesses zusammengefügt (siehe Kapitel 6).

### 5.3. Datenerhebung anhand qualitativer Experteninterviews

Die Erhebung im Rahmen der qualitativen Experteninterviews erfolgte in Anlehnung an Meuser/Nagel auf der Grundlage „leitfadenorientierter Gesprächsführung“. Diese Erhebungsmethode (1991, 448ff; ähnlich auch Gläser/Laudel 2010, Kapitel 4) gewährleistete aufgrund der Gesprächsstrukturierung durch die Fragen des Leitfadens einerseits eine systematische Befragung des Experten entlang der definierten Phasen und ließ andererseits genug Raum für eine offene, an den Eigenheiten der Situation und des Gesprächspartners ausgerichtete Gesprächsführung sowie eine individuelle Anpassung der Fragen. Somit war es möglich, zu berücksichtigen, dass die befragten Experten den Entscheidungsprozess aus unterschiedlichen Perspektiven, mit unterschiedlichen Vorkenntnissen, Einflussmöglichkeiten und in unterschiedlichen Positionen miterlebt hatten und zudem ein zeitlicher Abstand von bis zu fünf Jahren zu den Ereignissen bestand.

Orientiert an den Phasen im Entscheidungsprozess, wurde für jedes der durchgeführten Gespräche ein eigener *Gesprächsleitfaden* entwickelt<sup>29</sup> (vgl. Nagel/Meuser 1991, 449). Ein Teil der Interviews wurde in Form von *Telefoninterviews* durchgeführt, wobei es sich ebenfalls um *leitfadenbasierte, offene Experteninterviews* handelte (siehe Gläser/Laudel 2010, 153ff; Christmann 2009, 205ff, die beide ausführlich auf die Vor- und Nachteile telefonischer Interviews eingehen).

Soweit möglich, wurden die Gespräche mit einem Diktiergerät aufgezeichnet und im Anschluss ein *Transskript* erstellt (vgl. Meuser/Nagel 1991, 455). Bei denjenigen Interviewpartnern, die nicht bereit waren, einer Tonbandaufnahme zuzustimmen, wurden entlang der Fragen des Gesprächsleitfadens stichpunktartige *Gesprächsprotokolle* verfasst<sup>30</sup>. Selbstverständlich steht diese Art, den Gesprächsinhalt zu archivieren, der Tonbandaufnahme und dem daraus folgenden wörtlichen Transskript in Umfang

---

<sup>29</sup> Siehe zur Methode offener Gesprächsleitfäden sowie den Vor- und Nachteilen offener Experteninterviews: Meuser/Nagel 1991, 449f.

<sup>30</sup> Bis auf einen Interviewpartner, der anonym unter dem Kürzel *Leitung BA* zitiert wird, haben alle Interviewpartner zu Beginn des Gesprächs der Verwendung von personalisierten Zitaten zugestimmt.

und Qualität nach. Zum einen sind diese Protokolle automatisch durch bewusste oder unbewusste Auswahl der Informationen geprägt und zum anderen gehen Informationen durch diese Selektion verloren (vgl. ebd., 456). Dennoch ermöglichen sie eine, wenn auch eingeschränkte, Rekonstruktion der Gesprächsinhalte (Ausschnitte der Transskripte und Gesprächsprotokolle finden sich in Anhang 3: *Auswahl Transskripte/Protokolle*).

Gerade aufgrund dieser offenen, leitfadenbasierten Gesprächsführung sind die so erhobenen Daten teilweise unsystematisch, unzusammenhängend und von Erinnerungs- und Wissenslücken, Verwechslungen und Fehlinformationen geprägt und geben teilweise – auch das muss verdeutlicht und im weiteren Verlauf der Arbeit berücksichtigt werden – die persönlichen Erfahrungen und Kenntnisse der Experten wider (Gläser/Laudel 2010, 120). Diesem Problem wird vor allem durch ein systematisches, thesenbasiertes Auswertungsvorgehen Rechnung getragen.

---

---

## 6. Datenauswertung

### 6.1. Qualitative Dokumentenanalyse der Akten des BMAS und öffentlich zugänglicher Dokumente<sup>31</sup>

Um eine möglichst strukturierte Vorgehensweise zu gewährleisten, wurde die Auswertung der BMAS-Akten, der S-H-Akten sowie der öffentlichen Dokumente an einer von Mayring (2000) für *qualitative Inhaltsanalysen* vorgeschlagenen Auswertungsmethode angelehnt, diese aber modifiziert und an die Ziele dieser Arbeit angepasst. Mayring untergliedert den Auswertungsprozess in mehrere Stufen. Ausgehend vom theoretischen Rahmen sollen zunächst die *Hauptfelder* der Analyse, dann die entsprechenden *Kategorien* und zuletzt die dazugehörigen *Unterkategorien* im Vorfeld der Auswertung in einer Art „Codebuch“ festgelegt werden. So entsteht ein einheitlicher und systematischer Analyserahmen, der die Arbeit am Text durch Kategorisierung an-

---

<sup>31</sup>Der Begriff „Dokumentenanalyse“ trägt der Tatsache Rechnung, dass keine vollständige Inhaltsanalyse mit allen dazugehörigen Schritten durchgeführt wurde, sondern die Analyse der Dokumente lediglich am Vorgehen der Inhaltsanalyse angelehnt wurde. Eine strikte Anwendung der einzelnen Schritte der Inhaltsanalyse wäre aufgrund der sehr großen Anzahl an Dokumenten in der zur Verfügung stehenden Zeit weder möglich noch zweckdienlich gewesen.

leitet und eine ständige Überprüfung und Rückkoppelung der gesammelten Informationen an die zuvor aufgestellten Kategorien ermöglicht (2000, 14f).

Die *Hauptfelder des Auswertungsrasters* bilden die vier den Entscheidungsprozess untergliedernden Phasen. Entlang dieser Phasen wurde zunächst eine alle Dokumente umfassende, chronologische und nach den Phasen unterteilte Tabelle konzipiert, die die Ereignisse in zeitlicher Abfolge mit Datum, Quelle, kurzem Inhaltsvermerk und betroffenem Akteur auflistet. Auf diese Weise entstand ein Überblick über die Abläufe, entscheidenden Ereignisse sowie eine erste vage Einschätzung der Handlungsorientierungen der Akteure. Diese chronologische Übersicht war Ausgangspunkt der weiteren Auswertungen.

Entlang der *theoretischen Erklärungskategorien im vorgestellten Erklärungsmodell* wurde im Anschluss für jede Phase ein *tabellarisches Auswertungsgerüst* aufgestellt und dieses mit den Informationen aus der chronologischen Übersicht sowie den passenden Quellenverweisen aufgefüllt. Dieses Vorgehen generierte zu jeder Phase eine nach Akteur, dessen Handlungsorientierung und Konzept der Leitidee der jeweiligen Handlungssituation sowie dem Zeitfaktor untergliederte Tabelle. Das Ergebnis dieses Vorgehens sind fünf *Erklärungstabellen*<sup>32</sup>, die die wichtigsten empirischen Erkenntnisse zu den einzelnen theoretischen Erklärungskategorien auf der Grundlage der zusammengeführten, gefilterten und kategorisierten Dokumenteninformationen beinhalten (siehe Anhang 4: *Erklärungstabellen Akten und Dokumente*).

## 6.2. Qualitative Analyse der Experteninterviews

Die Auswertung der qualitativen Experteninterviews erfolgte anhand einer *Kombination von Teilschritten* der von Gläser/Laudel (2010) und Meuser/Nagel (1991) vorgeschlagenen Vorgehensweisen. Gläser/Laudel präsentieren ein, auf einer Inhaltsanalyse basierendes, dreistufiges Auswertungsverfahren qualitativer Interviews, welches zunächst die Extraktion der Informationen aus Transskripten, dann eine Aufarbeitung dieser Information und zum Schluss eine Auswertung im Kontext der Forschungsthese vorsieht (2010, 212ff). Meuser/Nagel stellen in Form der „interpretativen Aus-

---

<sup>32</sup> Die fünfte Erklärungstabelle bezieht sich spezifisch auf die empirischen Erkenntnisse im Bereich der zKT.

---

wertungsstrategie“ eine als „Entdeckungsstrategie“ verstandene, *nicht-standardisierte Auswertungsform* vor, die zugleich eine methodische Zirkelschlusskontrolle ermöglicht (1991, 453). Hierzu sehen Meuser/Nagel ebenfalls einen mehrstufigen Auswertungsprozess vor, der mit der Paraphrasierung und Sequenzierung des Transskriptes beginnt und über die Zuordnung von Überschriften zum über die einzelnen Texte hinausgehenden, thematischen Vergleich und zur Konzeptionalisierung führt (1991, 457ff).

Im Zuge dieser Arbeit wurden einzelne Elemente beider Vorgehensweisen kombiniert: zunächst wurden die Transskripte und Gesprächsprotokolle durch *Paraphrasierung* entlang der Erklärungsprozessphasen sortiert und dann die Aussagen durch *Extraktion* auf ihren *Wesens- und Aussagenkern* reduziert. Um dem Problem der Zirkelschlüsse so weit als möglich zu entgehen, wurden anschließend die (für die Dokumentenanalyse entwickelte) *tabellarische Kategorisierung* ebenfalls *als Auswertungsraster* für die Transskripte und Protokolle genutzt. Die Vorgehensweise dabei bestand aus mehreren Schritten. Zunächst wurde jedes Transskript und jedes Protokoll anhand der zuvor aufgestellten Erklärungskategorien strukturiert. In einem zweiten Schritt wurde im Vergleich aller Transskripte und Protokolle für jede Phase eine *tabellarische Übersicht der empirischen Erkenntnisse zu den Erklärungskategorien* mit der jeweiligen Quelle (Interviewpartner) erstellt. Das Ergebnis dieses Vorgangs waren wiederum *fünf Erklärungstabellen*<sup>33</sup>, die die so gewonnenen empirischen Erkenntnisse nach Erklärungskategorien zusammenfassen (siehe Anhang 5: *Erklärungstabellen Interviews*).

### 6.3. Übersichten der Haupteklärungsfaktoren durch Zusammenführung und interne Kontrolle der empirischen Erkenntnisse

Das Ergebnis der qualitativen Auswertung der Dokumente und Interviews sind demnach insgesamt *zehn Erklärungstabellen*, wobei pro Phase jeweils eine auf der Grundlage der Dokumenteninformationen und eine zweite auf der Grundlage der Interviewinformationen basiert. Um für jede Phase ein Gesamtbild zu erhalten, wurden in einem weiteren Schritt die beiden Tabellen jeder Phase zu insgesamt *vier Haupt-*

---

<sup>33</sup> Auch bei der Auswertung der Interviews bezieht sich die fünfte Tabelle auf die empirischen Erkenntnisse zu den zKT.

*klärungs faktorentabellen* (siehe Kapitel 7 bis 10) zusammengeführt<sup>34</sup>. Dieser letzte Schritt ist zwar nicht explizit im Rahmen der bestehenden methodischen Ansätze aufgeführt, ergibt sich aber implizit aus der doppelten Erhebungsstrategie und dem damit verbundenen doppelten Ziel der gegenseitigen Kontrolle und Ergänzung. Somit konnten einerseits die Informationen aus den jeweiligen Quellen durch den direkten Vergleich gegenseitiger Kontrolle zugeführt werden; andererseits war es möglich, Informationen, die nur aus der einen oder der anderen Quelle gewonnen werden konnten, im Gesamterklärungskontext zu erhalten und einzubringen. Diese auf den ausgewerteten Informationen der Dokumente und Interviews beruhenden vier Haupterklärungsfaktorentabellen bilden ihrerseits die Grundlage der empirischen Überprüfung der Thesen sowie der zusammenfassenden Interpretation der empirischen Erkenntnisse im Lichte der Forschungsfrage.

---

## 7. Kooperatives Jobcenter und Verstetigung der bestehenden zKT (Entscheidungsprozessphase Januar 2008 bis Mai 2008)

### 7.1. Das Lösungsmodell: Kooperative Jobcenter/Verstetigung der zKT

Das KJC/V-Lösungsmodell wurde von BMAS und BA im Februar 2008 vorgeschlagen. Als erste Reaktion auf das Urteil des BVerfG sieht das Modell eine *eigenverantwortliche, getrennte Aufgabenwahrnehmung* der Träger unter *Weiterentwicklung der bisherigen Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis* vor (BMAS 2008a, 1). Im Vorwort heißt es hierzu:

„Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat jeder Träger seine Aufgaben in der Grundsicherung eigenverantwortlich wahrzunehmen. Gleichwohl ist im Interesse der Hilfebedürftigen auch künftig eine Zusammenarbeit sinnvoll und notwendig. Hierzu schlagen BMAS und BA ein „Kooperatives Jobcenter“ vor, in dem Kunden weiterhin gute und verzahnte Dienstleistungen unter einem Dach von den beiden Leistungsträgern Kommune und Agentur erhalten. [...] Dabei bringen beide Leistungsträger auf der Basis von freiwilligen Kooperationsverträgen ihre jeweiligen Stärken mit klarer Eigenverantwortung ein.“ (BMAS 2008, 1)

---

<sup>34</sup> Die Haupterklärungsfaktorentabellen beziehen jeweils die empirischen Erkenntnisse zu den zKT mit ein, weshalb aus den zehn Erklärungstabellen nur vier und nicht fünf Haupterklärungsfaktorentabellen entstanden.

Das Ziel dieses Lösungsmodells war es, auch weiterhin eine *wohnortnahe, gut abgestimmte Dienstleistung und Betreuung der Kunden* zu gewährleisten. Konkret sollte ohne Gesetzgebungsverfahren eine Aufteilung der Aufgabenbereiche zwischen den Trägern erfolgen, die dann auf der Grundlage eines Kooperationsvertrags im Sinne einer „koordinierten Dienstleistung“ zusammenarbeiten sollten (BMAS 2008a, 4; Nahles 2008, 2). Die BA wäre dabei allein für den Bereich der Vermittlung und Integration und die Kommunen für die sozialintegrativen Leistungen und die Kosten für Unterkunft und Heizung verantwortlich gewesen. Dies wäre faktisch mit einer möglicherweise abgestimmten, aber dennoch doppelten Antragsstellung und -bearbeitung einhergegangen (vgl. Ablege-Nr. 1 2008, 1; Nahles 2008, 2).

Ein weiterer Kernpunkt des Lösungsmodells war die Einrichtung der *Kooperativen Jobcenter (KJC) als eigene Geschäftseinheiten der Agenturen für Arbeit vor Ort* mit eigenem *Geschäftsführer Grundsicherung* zusätzlich zu den Geschäftsführern in den einzelnen KJC. Kommunale Geschäftsführer sollten dabei zur BA als neuem Dienstherrn wechseln. Desweiteren war eine dezentrale Steuerung der KJC über bundesweite Ziele und lokale Zielvereinbarungen und die (von der BA ausgehende) Einbindung der Kommunen bei der Weiterentwicklung der KJC geplant (Ablege-Nr. 1 2008, 1; BMAS 2008a, 5).

Neben der Forderung nach vollständiger *Kommunalisierung der Grundsicherung* seitens des DLT (zur Erinnerung: bei einer Kommunalisierung wären die Kommunen alleinige Träger der Grundsicherung, siehe hierzu Henneke 2008a und 2008b) wurde auch eine *dauerhafte Regelung des Optionsmodells* diskutiert und zumindest eine *Verlängerung der bestehenden 69 zkt bis 2013* anvisiert. Eine *Ausweitung* der Optionskommunen wäre im Rahmen des KJC/V-Modells ohne Verfassungsänderung nicht möglich gewesen (vgl. Nahles 2008, 4).

## 7.2. Konkrete Handlungssituation und Zeitdruck

Das *Urteil des BVerfG* versetzte die politischen Akteure in die Situation, eine neue Lösung für einen politischen Kompromiss finden zu müssen, mit dem die meisten dieser Akteure grundsätzlich einverstanden waren (siehe Keller, 7; Wersich, 1). Der Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und die transparente

---

Nachvollziehbarkeit der Verantwortlichkeit beider Träger in der Grundsicherung für den einzelnen Bürger im Sinne des Demokratieprinzips (BVerfG 2007, Leitsatz), die zusammen die maßgebliche Richtschnur des Urteils bildeten, führten dazu, dass entweder die Verfassung geändert oder die Regeln der Zusammenarbeit an die Vorgaben des GG angepasst werden mussten. Dabei erschien eine *Verfassungsänderung* (hierzu bedarf es immerhin einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat) zu diesem Zeitpunkt unrealistisch. Aufgrund der *Frontstellung zwischen Bund und Ländern* im Bereich der Grundsicherung, die sich in den Jahren zwischen der Einführung der Grundsicherung und dem Urteil (auch mangels politischer Öffentlichkeitsarbeit) aufgebaut hatte, wurde der Entscheidungsprozess in dieser Phase vorwiegend als *Bund-Länder-Konflikt* wahrgenommen (vgl. Band III 2008, 1; Bermig, 3; FTD 2008; Keßler, 2; Kruse, 2; Laumann, 1; Offer, 1; Spiegel 2008a; Wersich, 3).

Die Handlungssituation zu Beginn des Entscheidungsprozesses war zudem von den, seit Beginn der Diskussionen zur Einführung der Grundsicherung 2002 bestehenden und sich im Entscheidungsprozess zur Neuorganisation fortsetzenden, *divergierenden Grundpositionen* von SPD und Union sowie A- und B-Ländern<sup>35</sup> geprägt. So sah die SPD-Seite die Verantwortung für die Grundsicherung grundsätzlich beim Bund, wohingegen die CDU/CSU-Seite für eine generelle Verantwortungsübertragung auf die Kommunen plädierte (Hofmann, 1; Schiewerling, 2). In dieser Phase trafen in der großen Koalition zwischen SPD und CDU/CSU beide Grundpositionen aufeinander. Das KJC/V-Modell als Ergebnis der Zusammenarbeit des BMAS (unter Führung von SPD-Bundesarbeitsminister Olaf Scholz) und der BA entsprach eher der *Grundposition der SPD*, obgleich es in Absprache mit dem Koalitionspartner und mit Zustimmung der Bundeskanzlerin vorgelegt wurde (Hofmann, 2; Laumann, 2).

Die *unterschiedlichen Verwaltungskulturen* der BA als bundesweiter und zentral ausgerichteteter Dienstleister auf dem Arbeitsmarkt und den stärker dezentral und orts- sowie bürgernah aufgestellten Kommunen, die *in den ARGEn mit unterschiedlichem Erfolg zusammengeführt* worden waren, prägten ebenfalls die konkrete Handlungssituation der ersten Entscheidungsphase (Leitung BA<sup>36</sup>, 1; Mauer, 1).

---

<sup>35</sup> Hierbei handelt es sich um eine gängige Einteilung der politischen Landschaft, wobei die A-Seite vor allem die SPD-regierten Länder im Bundesrat meint und die B-Seite die CDU-regierten Länder und Bayern umfasst, die jeweils zusammenarbeiten (nachzulesen u.a. unter: <http://www.hessischer-landtag.de/icc/nav/430/43040a0c-2782-3c11-b9b7-7912184e3734.htm>).

<sup>36</sup> Anonymer Interviewpartner (siehe Fußnote 29).

Hinzu kam, dass mit dem KJC/V-Modell aufgrund der *rechtlichen Trennung der Zuständigkeitsbereiche* und trotz der vorgesehenen räumlichen Nähe „unter einem Dach“ ein größerer *Verwaltungsaufwand für die Betroffenen vor Ort* verbunden gewesen wäre, dessen finanzielles und organisatorisches Ausmaß nur schwer einschätzbar war (vgl. Bermig, 3; Schiewerling, 1). Die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung und transparente Verantwortungszuschreibung in den KJC wäre mit einem *aufwändigen gegenseitigen Informationsaustausch* zwischen beiden Trägern in der täglichen Umsetzung der Grundsicherung einhergegangen, die auch *durch freiwillige Kooperation nur teilweise ausgeglichen* worden wäre (Hessisches Sozialministerium 2008, 2; S-H-Akte Engel 2009b, 2). Diese freiwillige Kooperation war zudem mit *verfassungsrechtlichen Unsicherheiten* behaftet, da unklar war, wie viel Kooperation zwischen den Trägern (selbst auf freiwilliger Basis) innerhalb der Grenze der Selbstbeschränkung, die laut BVerfG einer *Nichtwahrnehmung der Trägerverantwortung* gleichkommt, möglich gewesen wäre (vgl. BDA 2008a, 1; BVerfG 2007, 174; FTD 2008, Hessisches Sozialministerium 2008, 3; S-H-Akte Engel 2009b, 2).

Obwohl sich grundsätzlich alle Verantwortlichen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene einig waren, möglichst zeitnah eine Lösung zu finden, und seitens des Bundes mit dem KJC/V-Modell die Hoffnung auf eine solche verbunden war, ließ die Fristsetzung des BVerfG den Akteuren zunächst viel Raum für Diskussionen (vgl. BMAS 2008b, 1; Bermig, 4 und 15; Kruse, 11; Laumann, 6; Nahles 2008, 2). In dieser ersten Phase herrschte demnach noch *kein Zeitdruck im Sinne eines Einigungsdrucks*. Trotz der politischen Zielsetzung einer schnellen Lösung war *kein starker Anreiz zur Kompromissbereitschaft* gegeben, auch wenn bereits von Beginn an Klarheit über den begrenzten Zeitrahmen und Zeitdruck im Sinne der Erarbeitung einer kompromissfähigen Lösung bestand.

### 7.3. Handlungsorientierungen und Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“

Das BMAS verfolgte in dieser Phase vorrangig das Ziel, die *eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung* und die Umsetzung des Demokratieprinzips durch *transparente und getrennte Verantwortungsbereiche* zu gewährleisten und den *eigenen Einfluss* auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II zu *sichern*. Das KJC/V-Modell war dabei als modi-

fizierte Variante der getrennten Aufgabenwahrnehmung gedacht, in der eine *Kooperation zwischen beiden Trägern*, deren Erfahrungen und Kenntnisse weiter miteinander verbunden hätte (Bermig, 1; Keßler, 2; Nahles 2008, 2; S-H-Akte Engel 2009b, 2)<sup>37</sup>. Aus damaliger Sicht des BMAS (und der BA) handelte es sich um ein „attraktives Angebot“ an die Kommunen, das zugleich *Klarheit durch Trennung* und *Effizienz durch Kooperation* beinhaltete (Ablege-Nr. 1 2009, 2; Bermig, 3; BMAS 2008b, 2; Wersich, 2).

Die BA sah im KJC/V-Modell (sowohl bezüglich der Vorgaben des BVerfG, als auch mit Blick auf die Gewährleistung einheitlicher Qualitätsstandards in der Grundsicherung) die *optimale Lösung* für die Neuorganisation der Grundsicherung. Ihr *Einfluss* auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II wäre aufgrund ihrer alleinigen Zuständigkeit und die Einrichtung der KJC als Geschäftseinheit „unter dem Dach“ der BA *gestärkt* worden. Durch die – von der BA ausgehende und gelenkte – *Kooperation mit den Kommunen* hätte zugleich die Möglichkeit bestanden, deren *dezentrale Stärken und Kompetenzen* im Bereich der sozialintegrativen Leistungen in das Konzept der BA einzubinden und zu nutzen (Band I 2008, 1; Band II 2008, 2; BMAS 2008a, 7; Offer, 4; Stahl, 2).

Auch die Unionsfraktion als Partner in der großen Koalition sah im KJC/V-Modell zunächst die Chance, durch die Eingliederung der Grundsicherung in die Verwaltungsstrukturen der BA eine *hohe Verwaltungseffizienz* (wie sie die BA in den Jahren zuvor bereits im SGB III erzielt hatte) zu gewährleisten. Zugleich ging man davon aus, dass die *Einbindung der Kommunen* in der Zusammenarbeit mit der BA *deren Einfluss* auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II *sichern* würde (Schiewerling, 1).

Vor allem für den Bund (BMAS und Regierungskoalition), aber auch für die BA und die Unionsfraktion, war mit der neuen Leitidee-Variante der „Leistungen unter einem Dach“ durch „so viel Kooperation wie nötig, aber so wenig wie möglich“ (Ablege-Nr. 1 2008, 1; Warendorf 2008, 8) auch weiterhin der politische Wille zu einer bürgerfreundlichen Verwaltung im Sinne der ursprünglichen und politisch bedeutsamen Leitidee verbunden (Bermig, 3; Kruse, 9; Offer, 3; Schiewerling, 1).

Seitens der Länder und KomSpV waren mit dem KJC/V-Modell vor allem die *Bedürftung eines großen Einflussverlustes* auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II sowie die

---

<sup>37</sup> Der Bundesrechnungshof nahm während des gesamten Entscheidungsprozesses immer wieder Stellung zu den Gesetzentwürfen und sprach sich dabei stets für eine echte Trennung der Zuständigkeiten oder die Einigung auf einen Träger der Grundsicherung aus, da er hierin die einzige Möglichkeit sah, die für ihn vorrangige Einheit von Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung wahren zu können (vgl. Ablege-Nr. 40 2010, 2; Band I 2008, 4; Band III 2008, 6f; Bundesrechnungshof 2009a und 2009b).

---

*Angst vor einer Übermacht der BA* im Bereich der Grundsicherung verbunden<sup>38</sup>. Die Trennung der Aufgabenbereiche bedeutete für die Kommunen, dass sie lediglich mit der (politisch wenig einflussreichen) *Auszahlung der gesetzlichen Anspruchsleistungen* für Unterkunft und Heizung sowie den *Sozialintegrativen Leistungen* betraut wurden und der BA die Verantwortung für Vermittlung und Integration im SGB II übertragen wurde. Sie fürchteten deshalb, ihren bisherigen Einfluss auf diesen politisch bedeutsamen Bereich zu verlieren. Innerhalb der bisherigen ARGEn konnten sie in der Trägerversammlung und durch den Einsatz kommunalen Personals in der Vermittlung Entscheidungen in Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II teilweise mitbestimmen (vgl. Offer, 5). Auf Länderseite bestand somit die Sorge der Errichtung eines „Bundessozialamtes“, mit der ein *Verlust der eigenen Einflussmöglichkeiten, lokalen Sachverständs und dezentraler Handlungsmöglichkeiten vor Ort*, verbunden wurde (Augel, 1; Band I 2008, 3; BDA 2008a, 2 und 2008b, 1; Bermig, 2; DLT 2008a, 4; Keßler, 3; Laumann, 2; Mauer, 2). Verwaltungspraktisch prognostizierten die Länder und Kommunen aufgrund der doppelten Antragstellung und des ständigen, aufwändigen Informationsaustauschs *ineffiziente Strukturen und ein Verwaltungschaos* für die Betroffenen vor Ort, das auch durch Kooperation nicht aufgehoben worden wäre (Augel, 1; Hessisches Sozialministerium 2008, 3; Kruse, 1; Offer, 5; Wersich, 1).

Das Ziel der Länder war es deshalb, die *bewährte Struktur der ARGEn verfassungsrechtlich abzusichern* und somit einerseits ihren eigenen Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II zu sichern und andererseits, die verwaltungspraktischen Probleme der modifizierten getrennten Aufgabenwahrnehmung zu umgehen (ASMK 2008a, 1). Dies führte zu Beginn des Entscheidungsprozesses zu einem *parteiübergreifenden Schulterschluss* zwischen dem nordrhein-westfälischen Arbeitsminister Laumann (CDU) und dem schleswig-holsteinischen Arbeitsminister Döring (SPD) (Döring-Laumann-Initiative), die gemeinsam für eine verfassungsrechtliche Absicherung der Mischverwaltung und eine Zusammenarbeit zwischen BA und Kommunen „auf Augenhöhe“ eintraten (FTD 2008; Kruse, 2; Laumann, 1).

---

<sup>38</sup> Der DLT setzte sich auch nach dem Urteil vehement für eine Kommunalisierung der Grundsicherung ein, die jedoch von allen anderen Verantwortlichen aus finanziellen und/oder organisatorischen Gründen abgelehnt wurde und aufgrund der weitgehenden Einigkeit über die Beibehaltung der doppelten Trägerstruktur politisch keine Alternative darstellte. Zu Beginn der Diskussion unterstützte der DST das Lösungsmodell der KJC, da es eine Finanzierung der Grundsicherung durch den Bund weiterhin gewährleistete und die Städte aufgrund ihrer tendenziell höheren Arbeitslosenquoten Angst vor einer finanziellen Überbelastung hatten (DLT 2008a bis 2008f; Keller, 1f; Offer, 1).

---

Neben der Gefährdung des Einflusses der Länder und Kommunen auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II sahen diese in der Idee der „Leistungen unter einem Dach“ eine *bürgerunfreundliche „Hilfskonstruktion“* (Wersich, 7), die durch doppelte Antragsstellung, mehr Bürokratie und doppelte Entscheidungsstrukturen den Zielen der SGB II-Reform entgegenstand. Auch die KomSpV, deren starkes Verständnis der Leitidee sich nach dem Prinzip „eine Akte ein Gesicht“ richtete, bezogen sich in der Begründung ihrer ablehnenden Haltung (neben ihrer Überzeugung einer grundsätzlichen Zuständigkeit der Kommunen) auf die Abweichung von den ursprünglichen Zielen der Grundsicherung durch die getrennte Aufgabenwahrnehmung „unter einem Dach“ (Augel, 1 und 7; DST 2008, 3; Laumann, 4 und 8; Mauer, 2; S-H-Akte Engel 2009b, 3). Sogar die Geschäftsführer der ARGEen werteten die „Leistungen unter einem Dach“ als eine Form der getrennten Aufgabenwahrnehmung, die der Leitidee aus ihrer Sicht entgegenstand (ARGE-Geschäftsführer 2008, 1).

Die *gemeinsame Sorge vor zu großer Einflussnahme der BA* auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II, ihre Befürchtung bezüglich des *vermehrten Verwaltungsaufwands* für die Betroffenen vor Ort aufgrund der getrennten Zuständigkeiten, ihre *Ablehnung der Leitidee-Variante* der „Leistungen unter einem Dach“ sowie teilweise die *fehlende Möglichkeit der Ausweitung der zKT* veranlasste die (zunächst uneinigen) Länder dazu, sich in einer Sonder-ASMK am 08. Mai 2008 auf eine einstimmige Ablehnung des KJC/V-Modells zu einigen (Bermig, 2; DStGB 2008, 1; Kruse, 12; Offer, 4; Reuters 2008; Spiegel 2008b). Bundesarbeitsminister Scholz sah sich nach dieser Ablehnung mit einer *fehlenden Mehrheit* konfrontiert, woraufhin eine *Bund-Länder-Arbeitsgruppe* ins Leben gerufen wurde, die in drei Untergruppen die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Alternativen (KJC, Bundesauftragsverwaltung/Bayern-Modell<sup>39</sup> und verfassungsrechtliche Absicherung der ARGEen) auswerten sollte (ASMK 2008d; Band III 2008, 4; Bayerisches Sozialministerium 2008, 2ff; BMAS 2008c). Unter der Bedingung, dass *mit einer verfassungsrechtlichen Absicherung der ARGEen keine weitergehenden Forderungen der Länder und keine Ausweitung der zKT* verbunden sein würde, und mit der Prä-

---

<sup>39</sup> Dieses Modell sah die Zuständigkeit der Kommunen für alle finanziellen Leistungen (also Regelleistung der Grundsicherung und Kosten der Unterkunft und Heizung) für die Kommunen vor. Die BA hätte die Zuständigkeit für den gesamten Vermittlungs- und Integrationsbereich behalten. Es wäre ohne Verfassungsänderung umsetzbar gewesen, wurde aber vom BMAS hauptsächlich aufgrund der mangelnden Steuerungsfähigkeit des Bundes bei den passiven Leistungen nicht weiter verfolgt (siehe Band IX 2009, 1).

misse, dass die Rechts- und Fachaufsicht über diese Nachfolgeeinrichtung beim Bund liegen würde, einigte sich Bundesarbeitsminister Scholz in der ASMK am 14. Juli 2008 mit den Ländern auf die Ausarbeitung eines entsprechenden Gesetzentwurfes (Band I 2008, 4f; Band II 2008, 1; Bermig, 3; Spiegel, 2008b; Wersich, 2).

## 7.4. Haupterklärungsfaktorentabelle für die Ablehnung des Lösungsmodells der KJC/V

Tabelle 3: Haupterklärungsfaktoren der Ablehnung des KJC/V-Modells

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
BMAS	<b>Pro KJC:</b> Möglichst schnelle, am übergeordneten Ziel der klaren Verwaltungszuständigkeit (Demokratieprinzip) ausgerichtete Lösung in der der <i>Einfluss des Bundes im SGB II gewahrt werden</i> kann und eine sinnvolle Zusammenarbeit zwischen BA und Kommunen möglich ist ( <i>Nutzung der Kompetenzen beider Träger</i> ) / <i>Verstetigung der bestehenden zKT</i> ist politisch unumgänglich eine Ausweitung wird aber abgelehnt	Variante: weiterhin <i>Leistungen „unter einem Dach“</i> mit dem Ziel, dass der <i>Kunde möglichst wenig Veränderung</i> spürt	<b>BVerfG:</b> Vorgaben zum <i>Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung</i> und zum Demokratieprinzip führen zu <i>verfassungsrechtlichen Zweifeln</i> an den vorgesehenen Kooperationselementen / <i>Optionskommunen sind nicht verfassungswidrig</i>  <b>Föderalismusreform I (2006):</b> Ziel der <i>Entflechtung</i> sowie Einigung auf <i>Aufgabenübertragungsverbot</i> in der Föderalismusreform I sprechen gegen die Mischverwaltung und gegen die Ausweitung der zKT	Bund, Länder und Kommunen streben eine möglichst <i>schnelle Lösung</i> an, um <i>Unsicherheit</i> der Betroffenen vor Ort zu <i>vermeiden</i>
BA	<b>Pro KJC:</b> Eingliederung des SGB II als eigener Strang in die Struktur der BA soll Verantwortung und <i>Einfluss der BA im zukunftssträchtigen SGB II-Bereich sichern</i> und dennoch <i>Nutzung der kommunalen Kompetenzen</i> möglich machen / Klar <i>gegen Ausweitung der zKT</i> und kritisch gegenüber einer Verstetigung	Umsetzung des Versprechens hinter der Leitidee durch Ansiedlung eines eigenen <i>SGB II-Stranges bei der BA</i> gewährleistet	<b>Bund-Länder-Beziehung:</b> Grundsätzliche <i>Konfrontationsstellung zwischen Bund und Ländern</i> im SGB II-Bereich aufgrund fehlendem (politischem) Austausch und Bewusstsein für Ziele und Interessen der anderen Seite	Grundsätzlich ist ein Bewusstsein für den Zeitdruck vorhanden, steht zu Beginn aber nicht im Vordergrund
SPD-Fraktion	<b>Pro KJC:</b> Zuständigkeit für Arbeitsmarktpolitik im SGB II liegt beim Bund / klare politische Positionierung <i>gegen Ausweitung der zKT</i>	Leistungen „unter einem Dach“ als <i>gleichwertige Variante</i> der Leitidee	<b>Politischer Rahmen:</b> <i>Große Koalition</i> von 2005 bis 2009 und SPD-Verantwortung für das BMAS (Bundesarbeitsminister Scholz) / <i>divergierende Grundpositionen der A- und</i>	Die <i>lange Frist von drei Jahren</i> begünstigt einen langen
Unionsfraktion	<b>Pro KJC:</b> <i>Zusammenarbeit</i> zwischen BA und Kommune <i>ohne GG-Änderung</i> unter Beachtung der Vorgaben des BVerfG sowie <i>Gewährleistung effizienter Verwaltung</i> weiterhin ermöglichen	Leistungen „unter einem Dach“ trotz Notwendigkeit zweier Anträge als		

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
	und <i>Stärkung der Kommunen bei der Zusammenarbeit mit der BA / Verstetigung und Ausweitung der zKT</i> sichern	<i>gleichwertige Variante</i> der Leitidee	<i>B-Seiten</i> bezüglich Zuständigkeit sowie Finanz- und Aufgabenverantwortung seit Beginn des Reformprozesses 2002 und der Einführung der Grundsicherung 2005	Diskussionsprozess
Länder	<b>Contra KJC:</b> Bestehende Zusammenarbeit zwischen BA und Kommune und <i>Einfluss der Länder auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II soll erhalten bleiben, effizientes Verwaltungshandeln garantiert und Übermacht der BA verhindert werden / einstimmig für Verstetigung der bestehenden zKT aber uneinig bezüglich der Ausweitung</i>	Leistungen unter einem Dach als „ <i>Hilfskonstruktion</i> “ steht dem Versprechen der Leitidee entgegen	<b>Organisatorischer Rahmen:</b> Unterschiedliche <i>Verwaltungskulturen und Selbstverständnisse</i> von BA und Kommunen treffen aufeinander / KJC erfordert großen <i>Umsstellungsaufwand vor Ort</i> und ist mit erhöhtem <i>Verwaltungsaufwand</i> für die Betroffenen und deutlichen <i>Mehrkosten</i> verbunden	
KomSpV	<b>DLT contra KJC:</b> Fordert <i>Kommunalisierung</i> oder Zusammenarbeit auf Augenhöhe / Hauptziel ist <i>Verstetigung und Ausweitung der Option</i> <b>DST pro KJC:</b> <i>Finanzverantwortung beim Bund / gegen Kommunalisierung</i> aber für <i>Verstetigung und Ausweitung zKT</i>	DLT-Ziel „ <i>Eine Akte ein Gesicht</i> “ völlig verfehlt		

(Eigene Darstellung auf Grundlage der BMAS-Akten, S-H-Akten, öffentlichen Dokumenten und Interviews)

## 8. Die Zentren für Arbeit und Grundsicherung und Verstetigung der bestehenden zKT (Entscheidungsprozessphase Juli 2008 bis März 2009)

### 8.1. Das Lösungsmodell: Zentren für Arbeit und Grundsicherung/Verstetigung der zKT

Im September 2008 legte das BMAS einen ersten Vorschlag zur verfassungsrechtlichen Verankerung der *Zentren für Arbeit und Grundsicherung* (ZAG) als Nachfolgeorganisation der ARGE n vor, der die Einrichtung der ZAG als Mischbehörde sui generis vorsah. Dieser wurde von den Ländern abgelehnt, da die bereits in der ASMK-Einigung am 14. Juli geforderte eigene Dienstherrenfähigkeit der ARGE-Nachfolgeeinrichtung nicht berücksichtigt worden war (Band II 2008, 6; Band V 2008, 1; Band V 2008, 3; Band IX 2009, 4; BMAS 2008c, 1/ 2008d, 2 und 2008e, 2; Scheele 2008)<sup>40</sup>. Die von der Bundeskanzlerin anschließend mit der *Erarbeitung eines Kompromisses* beauftragten Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, Beck und Rüttgers, einigten sich schließlich mit Bundesarbeitsminister Scholz auf die Einrichtung der *ZAG als Anstalten des Öffentlichen Rechts auf Bundesebene*<sup>41</sup> (Band IX 2009, 2). Der daraufhin erarbeitete Gesetzentwurf sah die Einrichtung und verfassungsrechtliche Verankerung von circa 370 ZAG mit eigener Dienstherrenfähigkeit (und damit einem eigenen Personalkörper und eigenem Haushalt) unter Beibehaltung der doppelten Träger- sowie bisherigen Finanzierungsstruktur vor.

Damit wäre eine *Stärkung der Geschäftsführer* der einzelnen ZAG und der Trägerversammlung durch *klare Regelung und Neuverteilung der Kompetenzen und Zuständigkeiten* einhergegangen. Das BMAS sollte die Rechtsaufsicht über den organisa-

---

<sup>40</sup> Es bestand ein Widerspruch in den, auf der ASMK eingebrachten, Forderungen nach grundsätzlicher Fortführung der bisherigen ARGE-Struktur und der gleichzeitigen Ausstattung der ZAG mit eigener Dienstherrenfähigkeit. Dies wäre innerhalb der bestehenden Rechtsstruktur der ARGE n als Mischverwaltung sui generis nicht möglich gewesen und erforderte die Ausgestaltung der ZAG als Anstalten des öffentlichen Rechts (siehe hierzu: Band I 2008,7).

<sup>41</sup> Die Länder hatten in der vorangegangenen Diskussion die Einrichtung der ZAG als Anstalten des öffentlichen Rechts auf Landesebene gefordert, was aber, unter Rückgriff auf die politische Bedingung von Bundesarbeitsminister Scholz, die Aufsicht über die ZAG beim Bund anzusiedeln, vom BMAS abgelehnt wurde und somit als Teil des letztlich gefundenen Kompromisses die ZAG auf Bundesebene angesiedelt werden sollten (vgl. Ablege-Nr. 1 2008 2; Band III 2008, 5; Band V 2008, 5; Band VI 2008, 7; Band I Länder 2008, 1f).

---

torischen Rahmen der ZAG sowie die Rechts- und Fachaufsicht über die BA als Träger haben und den Ländern Mitwirkungsrechte bei der Vereinbarung der Ziele und Schwerpunkte der Integration sowie besondere Unterrichtsrechte eingeräumt werden (vgl. Band X 2009, 3f; S-H-Akte Engel 2009a, 2). Zudem waren Kooperationsausschüsse zwischen den Landesregierungen und den Regionaldirektionen der BA sowie örtliche Beiräte vorgesehen, um die Zusammenarbeit mit den Ländern und die Einbindung der dezentralen Strukturen auszubauen (Band I 2008, 7; BMAS 2008e, 7). Verbunden mit dem Kompromiss war auch eine einfachgesetzliche Absicherung der bestehenden zKT. Als *ausdrücklicher politischer Vorbehalt des Bundes* (vor allem der SPD-Seite und Bundesarbeitsminister Scholz) war erneut keine zahlenmäßige Ausweitung der zKT vorgesehen (Band II 2008, 4; Band VIII 2008, 4; BMAS 2008d, 2)<sup>42</sup>.

## 8.2. Konkrete Handlungssituation und Zeitdruck

Die konkrete Handlungssituation in dieser zweiten Phase des Entscheidungsprozesses war geprägt durch die *Abwägung zwischen den ordnungspolitischen und verwaltungspraktischen Implikationen* der verfassungsrechtlichen Verankerung der Mischverwaltung in den ZAG als Anstalten des öffentlichen Rechts. So stand die Mischverwaltung in der Grundsicherung einerseits dem *übergeordneten Ziel der Entflechtung* aus der Föderalismusreform I entgegen und führte zu einem *Auseinanderfallen der Finanzierungs- und Aufgabenverantwortung* sowie zu *Unklarheit bezüglich der Letztverantwortung* der Träger (Band II 2008, 3; Band III 2008, 9; Band XII 2009, 2; Band I Länder 2008, 5; Band II Länder 2008, 1f). Die zur ihrer Einführung notwendige *Verfassungsänderung widersprach* außerdem der *Grundposition der CDU/CSU-Fraktion*, die für eine klare Zuständigkeit, orientiert an den Vorgaben des BVerfG, plädierte. Andererseits ermöglichte das ZAG/V-Modell eine *bürgerfreundliche und mit weniger Verwaltungsaufwand verbundene Umsetzung* sowie die weitere *fachliche Zusammenarbeit* und damit den Erhalt von speziellen Kenntnisse und Fähigkeiten der beiden Träger vor Ort (Hofmann, 1; Horzetzky, 3; Keller, 3f; Keßler, 2; Kruse, 4; Offer, 10; Scheele 2009; Schiewerling, 4ff; Wersich, 2).

---

<sup>42</sup> Die aufgrund von Gebietsreformen notwendigen Anpassungen sollten ohne Ausweitung der Zahl der bestehenden zKT ermöglicht werden (ebd.; Ablege-Nr. 21 2009, 5).

Die *politische Konstellation der großen Koalition* prägte die konkrete Handlungssituation einerseits durch die *Position der Kanzlerin*, die sich zunächst mit Bundesarbeitsminister Scholz auf den gemeinsam mit den Ministerpräsidenten Beck und Rüttgers erarbeiteten Kompromiss einigte, ihre Zustimmung dazu später aber wieder zurückzog (Band III 2008, 10; Band V 2008, 2; Band VIII 2008, 5; Band IX 2009, 5; Band X 2009, 6; Band XI 2009, 3; BMAS 2009a) und andererseits durch die *divergierenden Grundpositionen der beiden Koalitionspartner bezüglich der Ausweitung der zKT*. Dies zeigte sich im Rahmen der im Herbst 2009 anstehenden *Bundestagswahl*, die bei den Koalitionspartnern möglicherweise ein *Bedürfnis nach klarer Positionierung und Abgrenzung vom Koalitionspartner* hervorrief<sup>43</sup>. Hier bestand für die Unionsfraktion, die nicht direkt an der Erarbeitung des ZAG/V-Modells beteiligt war und in dem Kompromiss der einfachgesetzlichen Verstetigung ohne Ausweitung der zKT ihre Forderung nach einer Stärkung der Kommunen nicht verwirklicht sah, die Möglichkeit, ihre Ideen mit einem neuen Koalitionspartner (angestrebt wurde eine Koalition mit der FDP) nach der Bundestagswahl umsetzen zu können (Augel, 3; Band I 2008, 4; Band II 2008, 4; Band XI 2009, 2; Band XII 2009, 3f; Bermig, 6; Laumann, 4; Schiewerling, 5).

Der bereits in der zweiten Phase des Entscheidungsprozesses als stärker empfundene Zeitdruck erklärt sich einerseits aus der *steigenden Verunsicherung* der Betroffenen vor Ort und der *zunehmenden Abwanderung des Personals* der ARGEn und andererseits aus der Prognose der BA, die für den *Umstellungsaufwand* einen Zeitraum von zwei Jahren einkalkulierte (Augel, 3ff; Band II 2008, 2; Band X 2009, 6; Bermig, 5; Laumann, 5).

### 8.3. Handlungsorientierungen und Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“

Das BMAS war nach der grundsätzlichen Einigung mit den Ländern auf der ASMK im Juli 2008 zunächst für eine Ausgestaltung der verfassungsrechtlich verankerten ARGE-Nachfolge auf der Grundlage der bestehenden ARGEn, als Behörde *sui generis* einigte sich aber im letztendlich vorgelegten ZAG/V-Modell als Kompromiss auf die

---

<sup>43</sup> Diese Bedeutung der Bundestagswahl für die konkrete Handlungssituation wurde von einigen Interviewpartnern (Kruse, 4; Laumann, 4; Wersich, 3; Schiewerling, 3) verneint. Aus den Akten und anderen Interviews geht aber hervor, dass die anstehende Bundestagswahl im konkreten Handlungskontext durchaus bedeutend für die Handlungsorientierungen der Akteure war. Die weiteren Ausführungen erfolgen im Lichte dieser (Mehrheits-)Meinung.

---

Einrichtung der ZAG als Anstalten des öffentlichen Rechts auf Bundesebene. Darin sah Bundesarbeitsminister Scholz seine *politischen Forderungen* nach der Bundesaufsicht über die ZAG sowie nach einer einfachgesetzlichen Verstetigung der zkt ohne zahlenmäßige Ausweitung grundsätzlich umgesetzt (Ablege-Nr. 1 2009, 1; Ablege-Nr. 32 2010, 3; Band I 2008, 4 und 7; Band III 2008, 11ff; Band VI 2008 3 und 5; Band VII 2008, 5; Band VIII 2008, 2ff; Band II Länder 2008, 1). Zudem verband nicht nur das BMAS, sondern auch die Länder, mit diesem Modell die Möglichkeit das politische *Versprechen bürgerfreundlicher Verwaltung* in der Praxis gewährleisten zu können (Bermig, 5; Offer, 7f).

Im Unterschied zum BMAS hielt die BA zunächst am KJC/V-Modell und der darin verankerten klaren Trennung der Zuständigkeit fest. In der Einrichtung der ZAG in Form von eigenständigen Anstalten des öffentlichen Rechts sah sie zugleich die *Einrichtung einer dritten Säule der Sozialversicherung*. Das ZAG/V-Modell wäre für die BA (im Vergleich zum KJC/V-Modell) mit einem *großen Einflussverlust* auf die Arbeitsmarktpolitik im zunehmend politisch bedeutsamen SGB II-Bereich verbunden gewesen, da nicht nur das gesamte *SGB II-Personal zu den ZAG* gewechselt hätte, sondern die *Umsetzung des SGB II fast vollständig auf die gestärkten Geschäftsführer der ZAG übergegangen* wäre. Weiterhin sah die BA die Leitidee auch durch die Bündelung der SGB II-Leistungen beim Bund in der Variante der „Leistungen unter einem Dach“ umgesetzt (Band V 2008, 4; Band VII 2008, 1; Band IX 2009, 3; Horzetzky, 2; Laumann, 4; Offer, 9; Leitung BA, 5; Schiewerling, 2; Stahl, 1).

Die Länder wollten zunächst ihren Einfluss durch die *Einrichtung der ZAG auf Landesebene* ausbauen, gaben sich aber am Ende mit dem Kompromiss, der im Vergleich zum KJC/V-Modell ihren *Einfluss* auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II *sicherte*, zufrieden (ASMK 2008c, 2; Band VI 2008, 2 und 6f; Band VII 2008, 6f; Band IX 2009, 4; Band I Länder 2008, 1f ). Sie hatten sich im vorangehenden Diskussionsprozess mehrheitlich stark für eine Anstaltslösung der ZAG mit Dienstherrenfähigkeit ausgesprochen und diese Forderung im gemeinsamen Kompromiss durchgesetzt. Die ZAG boten den Ländern aus ihrer Sicht nicht nur die *Möglichkeit der Zusammenarbeit mit der BA „auf Augenhöhe“*, sondern ermöglichten zudem *einheitliche Rahmenbedingungen für die Beschäftigten der ZAG* sowie eine *unabhängigere und eigenständige Stellung von der BA* (Ablege-Nr. 1 2008, 2; ASMK 2008b, 2; Augel, 2; Band I 2008, 3; Band III 2008, 5;

---

Band V 2008, 5; Band VI 2008, 7; Band I Länder 2008, 1f; Band II Länder 2008, 3; Kruse, 5 und 12).

Obwohl einige Länder für eine Ausweitung der zKT plädierten, sahen sie in dem gefundenen Kompromiss mit der einfachgesetzlichen Verstetigung der zKT zunächst eine tragbare Lösung, der sie sich in dieser zweiten Phase des Entscheidungsprozesses anschließen konnten (Augel, 3 und 5; Keßler, 3; Laumann, 5; Mauer, 5). Außerdem verstanden die Länder *das ZAG/V-Modell als einzige echte Umsetzungsmöglichkeit der Leitidee*. Die vorgesehene *verfassungsrechtliche Verankerung der Mischverwaltung* wurde als *Notwendigkeit für eine einheitliche Entscheidungskompetenz* gesehen, die neben der Sicherung des Einflusses auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II das Hauptargument der Länder (und nachdem sie ihre Forderung nach Kommunalisierung als unrealisierbar anerkannt hatten auch der KomSpV) für die ZAG darstellte (Augel, 1; DLT 2009a bis 2009f; Laumann, 6; Mauer, 12; Wersich, 4). Durch die Beibehaltung einer Anlaufstelle, eines Ansprechpartners und einer Antrags- und Bescheiderteilung sahen die Länder und KomSpV in den ZAG die „beste Lösung im Sinne der Betroffenen“ (Articus 2008; DLT 2008d, 1).

Die Unionsfraktion lehnte (für die meisten Akteure sehr überraschend und schwer nachvollziehbar) das ZAG/V-Modell im März 2009 ab (BMAS 2009b und 2009c). Offiziell wurde als Begründung hauptsächlich die *grundsätzlichen ordnungspolitischen Einwände gegen die Verankerung einer Mischverwaltung* eingebracht. Diese widersprach nicht nur dem Ziel der Entflechtung, sondern auch der Einheitlichkeit von Aufgaben- und Finanzverantwortung sowie dem Prinzip der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und der transparenten Verantwortungszuschreibung im Sinne des Demokratieprinzips (Band X 2009, 1 und 8ff; Band XII 2009, 1). Auch der *große Verwaltungsaufwand*, der unter Rückgriff auf frühere Stellungnahmen des BMAS durch die Einrichtung der 370 eigenständigen Anstalten des öffentlichen Rechts befürchtet wurde (Band X 2009, 8 und 10, Tagesspiegel 2009; Kruse, 4; Mauer, 5; Schiewerling, 4), war ebenso Teil der offiziellen Begründung der Ablehnung wie die Absage an eine schnelle Entscheidung entgegen grundsätzlicher Überzeugungen (Band X 2009, 8).

Die geführten Interviews verdeutlichen aber, dass die offizielle Argumentation vor allem im Hinblick auf die ordnungspolitischen und verwaltungstechnischen Argumente wenig fundiert war (Bermig, 5; Horzetzky, 3; Laumann, 4; Mauer, 4; Offer, 9;

Schiewerling, 3f; Wersich, 2). Als Hauptgründe für die Ablehnung des ZAG/V-Modells seitens der Unionsfraktion wurden zum einen eine Art „*Powergame*“ (Mauer, 4) zwischen der Unionsfraktion, der Bundesregierung und dem BMAS und zum anderen die *fehlende Möglichkeit der Ausweitung der zKT* im Rahmen dieses Lösungsmodells angeführt.

Der erste Grund bezieht sich auf die *fehlende Beteiligung der Unionsfraktion an der Ausarbeitung* des ZAG/V-Modells. Seitens der Unionsfraktion war die Mischverwaltung in den ZAG und vor allem die zu ihrer Einrichtung notwendige Verfassungsänderung *politisch nicht gewollt* und sie nutzte möglicherweise, im Rahmen der anstehenden Bundestagswahl, ihr Veto als klare Positionierung in Abgrenzung zum Koalitionspartner SPD in der großen Koalition. Darüber hinaus hatte die Union vermutlich kein Interesse daran, den Erfolg in der Frage der Neuorganisation kurz vor der Wahl Bundesarbeitsminister Scholz (SPD) zu überlassen (Bermig, 6 und 12; Horzetzky, 3; Laumann, 4; Mauer, 4f; Schiewerling, 4f).

Der zweite inoffizielle Grund für die Ablehnung der Unionsfraktion könnte ihre *Unkenntnis über die verwaltungspraktischen Probleme* in Verbindung mit der getrennten Aufgabenwahrnehmung sowie ihre (*irrtümliche*) *Annahme*, eine *Ausweitung der zKT* sei auch *ohne Verfassungsänderung möglich*, gewesen sein (Bermig, 7; Horzetzky, 5). So herrschte in dieser zweiten Phase nicht nur *unter den Unionsländern Uneinigkeit* bezüglich der Forderung nach einer Ausweitung der zKT, sondern mit der Ablehnung war zum Teil auch die Hoffnung verbunden, nach der Bundestagswahl mit eigener Mehrheit eine Stärkung der Kommunen sowie eine *Ausweitung der zKT auch ohne GG-Änderung* durchsetzen zu können. Dass dies unter den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten nicht möglich war, war der Unionsfraktion zu diesem Zeitpunkt nicht bewusst (Bermig, 6; Laumann, 3; Schiewerling, 6). Hinter der Ablehnung der Unionsfraktion stand somit *keine konkrete Alternativstrategie*, sondern wohl eher eine *momentane Empörung* und spontane Reaktion auf die Konfrontation mit der Einigung zwischen Regierung, Verwaltung und Ländern (vgl. Horzetzky, 5). Paradoxerweise lehnte die Unionsfraktion mit dem ZAG/V-Modell ein Lösungsmodell ab, das von den CDU-Ländern initiiert, maßgeblich erarbeitet und mitgetragen wurde (Wersich, 3).

Bezüglich der Leitidee folgte die Unionsfraktion der Argumentation der BA und sah in der *einheitlichen Antragsstellung und Bearbeitung*, die im Rahmen des ZAG mög-

lich gewesen wäre und von den Ländern als wichtiges Element ihrer Umsetzung gesehen wurde, *keine Notwendigkeit*. Vielmehr wäre die Umsetzung aus ihrer Sicht auch bei klarer Regelung der Zuständigkeit und eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung möglich gewesen (Band X 2009, 8).

## 8.4. Haupterklärungsfaktorentabelle für die Ablehnung des ZAG/V-Modells

Tabelle 4: Haupterklärungsfaktoren der Ablehnung des ZAG/V-Modells

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitfaktor
BMAS	<b>Pro ZAG:</b> Erhalt des Einflusses und der Aufsichtsrechte des Bundes als Grundvoraussetzung für Zustimmung zur GG-Änderung (zunächst pro öffentlich-rechtliche Einrichtungen ohne Dienstherrenfähigkeit, dann Kompromiss zu Anstalten des öffentlichen Rechts mit Dienstherrenfähigkeit und großer Eigenständigkeit der ZAG) / Verstetigung aber keine Ausweitung der zKT als politische Bedingung	Umsetzung des ursprünglichen Versprechens bürgerfreundlicher Verwaltung für Mitarbeiter und Kunden	<b>Anstehende Bundestagswahl:</b> Wunsch nach klarer Positionierung und Abgrenzung der Unionsfraktion vom Koalitionspartner sowie Gefühl der mangelnden Beteiligung der Unionsfraktion an Kompromissfindung (Powergame) <sup>44</sup>	BA sieht Zeitrahmen von mindestens 2 Jahren für Umstellung als erforderlich
BA	<b>Contra ZAG:</b> Eigenständige Aufgabenwahrnehmung und klare Zuordnung bei Mischverwaltung nicht möglich und starker Einflussverlust durch Eigenständigkeit der ZAG/ gegen Ausweitung zKT	Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung zur Umsetzung der Leitidee nicht notwendig	<b>Föderalismusreform I:</b> Mischverwaltung widerspricht dem Ziel der Entflechtung	Zunehmen der Zeitdruck wegen Unklarheit über Umstellungsaufwand und zunehmende Unsicherheit bei den Betroffenen
SPD-Fraktion	<b>Pro ZAG:</b> Bundesaufsicht ermöglicht weiterhin Bundeseinfluss auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II / Verstetigung aber keine Ausweitung der zKT als politische Bedingung der Zustimmung	Umsetzung des ursprünglichen Versprechens bürgerfreundlicher Verwaltung für Mitarbeiter und Kunden	<b>Politischer Rahmen:</b> Grundsätzliche Position der Unionsfraktion gegen Verfassungsänderung und für klare Verwaltungszuständigkeiten im Sinne des Demokratieprinzips als Reaktion auf das BVerfG-Urteil / Kanzlerin positioniert sich zunächst mit Bundesarbeitsminister Scholz pro Verfassungsänderung, dann mit der Unionsfraktion dagegen / Keine Möglichkeit für Unionsfraktion Forderung nach Ausweitung der Option mit dem jetzigen Koalitionspartner	
Unionsfraktion	<b>Contra ZAG:</b> Grundsätzlich gegen Verankerung der Mischverwaltung (abweichen vom Demokratieprinzip durch unklare Zuständigkeiten und vom Ziel der Entflechtung) im GG (keine Notwendigkeit der Verfassungsänderung); politisch nicht gewollt (Bundestagswahl) /	Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung zur Umsetzung der Leitidee nicht notwendig		

<sup>44</sup> Dies geht zum Teil aus den Dokumenten, aber auch aus den Interviews mit Augel (3), Bermig (6), Mauer (4) und Offer (9) hervor. Allerdings sehen Kruse (4); Laumann (4); Schiewerling (3) und Wersich (3) keinen Zusammenhang zwischen der Ablehnung der Unionsfraktion und der anstehenden Bundestagswahl.

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitfaktor
	<i>Forderung nach kommunaler Zuständigkeit und Ausweitung zKT (keine Ausweitung in diesem Modell vorgesehen)</i>		SPD umzusetzen	
Länder	<b>Pro ZAG:</b> Einfluss der Länder auf Arbeitsmarktpolitik im SGB II durch Landesaufsicht sowie einheitliche Rahmenbedingungen für das Personal und Eigenständigkeit sichern/ <i>Unabhängigkeit von der BA</i> durch Einführung von Anstalten des öffentlichen Rechts <i>mit Personal- und Haushaltshoheit</i> ermöglichen / <i>Verstetigung der bestehenden zKT und teilweise Forderung nach Ausweitung</i>	<i>Umsetzung des ursprünglichen Versprechens</i> bürgerfreundlicher Verwaltung für Mitarbeiter und Kunden	<b>Organisatorischer Rahmen:</b> Fokus auf <i>ordnungspolitische Implikationen</i> der Mischverwaltung steht im Widerspruch zu <i>fachlichen/verwaltungspraktischen Implikationen</i> der Mischverwaltung vor Ort / Weniger Umstellungsaufwand vor Ort aber mehr Aufwand durch GG-Änderung auf politischer Ebene	
KomSpV	<b>DLT contra ZAG:</b> <i>Keine verfassungsrechtliche Verankerung</i> der Mischverwaltung / weiter starke Forderung nach <i>Kommunalisierung oder zumindest Ausweitung zKT</i> <b>DST pro ZAG:</b> <i>Finanzverantwortung beim Bund / gegen Kommunalisierung</i> aber für <i>Verstetigung und Ausweitung zKT</i>	<i>Umsetzung des ursprünglichen Versprechens</i> bürgerfreundlicher Verwaltung für Mitarbeiter und Kunden		

(Eigene Darstellung auf Grundlage der BMAS-Akten, S-H-Akten, öffentlichen Dokumenten und Interviews)

9. Eigenständige und kooperative Aufgabenwahrnehmung und Verstetigung der bestehenden zKT (Entscheidungsprozessphase Oktober 2009 bis Februar 2010)

9.1. Das Lösungsmodell: Eigenständige und Kooperative Aufgabenwahrnehmung/Verstetigung zKT

Der Koalitionsvertrag der nach der Bundestagswahl im September 2009 gebildeten Koalition aus CDU/CSU und FDP sah erneut (ähnlich dem KJC/V-Modell) eine *getrennte Aufgabenwahrnehmung mit kooperativen Elementen*, die *ohne eine Verfassungsänderung und ohne eine Änderung der Finanzbeziehungen* geregelt werden sollte, vor. Zudem war geplant, die bestehenden zKT einfachgesetzlich zu verstetigen. Eine Ausweitung wurde nicht explizit genannt (Ablege-Nr. 10 2009, 3). Auf der Grundlage des Koalitionsvertrages wurde das EKA/V-Modell vom BMAS erarbeitet, das abermals eine „verzahnte Dienstleistung unter einem Dach“ (BMAS 2010b und 2010c, 1) mit getrennter Trägerschaft und eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung vorsah. Wieder sollte *bei der BA* eine vom Selbstverwaltungsbereich *unabhängige SGB II-Einheit* mit eigenem Geschäftsführer eingerichtet werden. Seitens der BA wäre mit der *Eigenständigen und Kooperativen Aufgabenwahrnehmung (EKA)* zudem das Angebot der *Übernahme kommunalen Personals* im SGB II und der *Teilnahme der Kommunen am Zielvereinbarungssystem* verbunden gewesen (Ablege-Nr. 13 2009, 8; BMAS 2009e, 18 und 2009f, 3). Desweiteren war erneut eine enge Zusammenarbeit beider Träger auf der Basis *freiwilliger Kooperationsverträge* vorgesehen, wodurch der befürchtete Verwaltungsmehraufwand der doppelten Antragsbearbeitung sowie die *Errichtung unnötiger Doppelstrukturen verhindert* werden sollten. Um widersprüchliche Entscheidungen bei getrennter Aufgabenwahrnehmung zu vermeiden, hätten die Entscheidungen der BA bei der Feststellung der Leistungsvoraussetzungen und des zu berücksichtigenden Einkommens und Vermögens eine *ingeschränkte Tatbestandswirkung* gehabt und wären damit für die Kommunen zunächst bindend gewesen (BMAS 2009e, 7 und 2009f, 3). Weitere inhaltliche Elemente des EKA/V-Modells waren einerseits ein *zweistufiges Sanktionsverfahren* und andererseits die Notwendigkeit datenschutzrechtli-

cher Vorkehrungen für den Informationsaustausch zwischen beiden Trägern, die dann keine gemeinsame Software mehr hätten nutzen können (Ablege-Nr. 13 2009, 8).

Neben diesen inhaltlichen Aspekten sollte durch die Einrichtung einer *Monitoring-Gruppe* beim Bund sowie von *Ausschüssen auf Länderebene* die Zusammenarbeit von Bund und Ländern, der gegenseitige Informationsaustausch und der Erhalt sowie die *Nutzung dezentraler Kompetenzen* gesichert werden (BMAS 2009e, 17 und 2009f, 2). Bezüglich der bestehenden 69 zKT war weiterhin eine *gesetzliche Entfristung*, nicht jedoch eine Ausweitung, vorgesehen (BMAS 2009f, 5 und 2010d, 1).

## 9.2. Konkrete Handlungssituation und Zeitdruck

Die konkrete Handlungssituation in der dritten Phase des Entscheidungsprozesses war vorrangig geprägt durch die *Vorgaben des Koalitionsvertrages* der neugebildeten Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP, der die Ausgestaltung der Grundsicherung in getrennter Aufgabenwahrnehmung und ohne Verfassungsänderung vorsah. Durch die Übernahme der Verantwortung für das BMAS nach der Bundestagswahl<sup>45</sup> wuchs auch innerhalb der Unionsfraktion und innerhalb der neuen Regierungskoalition das *Bewusstsein für die verwaltungspraktischen und verfassungsrechtlichen Probleme der getrennten Aufgabenwahrnehmung* (siehe hierzu Kapitel 7.2. zur konkreten Handlungssituation beim KJC/V-Modell). Dennoch konnte *politisch* nur eine *Lösung ohne Verfassungsänderung* angestrebt werden. Grund hierfür war die *vorangegangene Ablehnung* der Verfassungsänderung durch die Unionsfraktion und die *Abhängigkeit der neuen Regierung von der Opposition* bezüglich einer verfassungsändernden Mehrheit, die deshalb kaum im Koalitionsvertrag verankert werden konnte (Ablege-Nr. 7 2009, 3; Ablege-Nr. 9 2009, 1; Ablege-Nr. 10 2009, 1 und 3; Ablege-Nr. 13 2009, 3; Ablege-Nr. 24 2010, 2).

Bundesarbeitsministerin von der Leyen sah sich in dieser Phase einerseits den *Einwänden* der Fachebene, ihrer Arbeitsverwaltung sowie den Praktikern vor Ort gegen das EKA/V-Modell gegenüber und andererseits den *klaren Vorgaben des Koaliti-*

---

<sup>45</sup> Bundesarbeitsminister Jung, der das Amt nur von Ende Oktober 2009 bis Ende November 2009 inne hatte, spielte für den Entscheidungsprozess der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende keine Rolle. Erst nach Amtsantritt von Bundesarbeitsministerin von der Leyen Ende November 2009 befasste sich die neue CDU-BMAS-Führung mit dem Thema (siehe Bermig, 10).

onsvertrages, dessen Umsetzung (auch) in ihrer Verantwortung lag. Die Fachebene betonte die verwaltungspraktischen und verfassungsrechtlichen Bedenken bezüglich der vorgesehenen freiwilligen Kooperationselemente in der EKA/V und machte zudem deutlich, dass aufgrund des Aufgabenübertragungsverbots nach der Föderalismusreform I eine *Ausweitung der zKT*, die einer *Neuübertragung von Aufgaben vom Bund* auf die Kommunen gleichgekommen wäre, *im Rahmen der bestehenden Verfassung nicht möglich* gewesen wäre. Hinzu kam, dass im Bundesrat eine Vielzahl der Länder gegen das Modell waren und auch hier eine *Mehrheit unsicher* blieb (Ablege-Nr. 19 2009, 8; Ablege-Nr. 26 2010, 3; Augel, 4; Bermig, 11; BMAS 2010a, 3ff; BMI/BMF/BMAS 2010, 2; Horzetzky, 6; Kruse, 10f; Offer, 13; Schiewerling, 7; Wersich, 7).

Zusätzlich zu den vorangegangenen Faktoren spielte in dieser dritten Phase des Entscheidungsprozesses der Zeitdruck auf alle Verantwortlichen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Ursachen hierfür waren die *sukzessive größer werdenden Verunsicherung* der Betroffenen vor Ort, aber auch der immer knapper werdende Zeitraum zur Umsetzung einer Einigung in Anbetracht des *nahenden Fristendes* des BVerfG Ende 2010 (Ablege-Nr. 6 2009, 1f; Ablege-Nr. 11 2009, 1 und 7; Ablege-Nr. 22 2009, 4; Band XIII 2009, 5; Augel, 5; Bermig, 15; DLT 2009e, 1; Henneke 2009, 2; Horzetzky, 8; Laumann, 7; Wersich, 8).

### 9.3. Handlungsorientierungen und Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“

Das BMAS zielte auch in der dritten Phase des Entscheidungsprozesses auf eine grundsätzliche Zusammenarbeit zwischen BA und Kommunen, war aber zugleich an die Vorgaben des Koalitionsvertrags gebunden. Obwohl *interne Kritik an den verwaltungspraktischen Folgen* des EKA/V-Modells sowie *Zweifel an der verfassungsrechtlichen Festigkeit* der freiwilligen Kooperation geäußert wurden, war man sich auch im BMAS der *politischen Hürden einer Verfassungsänderung* bewusst. Letztere wäre aus fachlicher Sicht sowohl für eine verwaltungspraktische Lösung, als auch für eine Ausweitung der zKT, wie sie die Unionsfraktion im Grunde befürwortete, notwendig gewesen (Ablege-Nr. 5 2009, 2f; Ablege-Nr. 9 2009, 1; Ablege-Nr. 10 2009, 2; Ablege-Nr. 12 2009, 1 und 4; Ablege-Nr. 13 2009, 1ff und 7; Ablege-Nr. 16 2009, 2; Ablege-Nr. 18 2009, 1 und 3; Ablege-Nr. 21 2009, 3; Ablege-Nr. 24 2010, 2; Ablege-Nr. 32 2010, 1; Bermig, 10f;

Laumann, 5; Mauer, 6). Vor allem die bereits 2008 *problematische Leitidee-Variante* der „Leistungen unter einem Dach“ wurde auf fachlicher Ebene – mit Blick auf den großen Umstellungsaufwand vor Ort und auf die mit der freiwilligen Kooperation eingehenden lokalen Unterschieden in der Leistungserbringung – ebenfalls differenziert und kritisch bewertet. Das übergeordnete Ziel war aber auch hier, eine *möglichst bürgerfreundliche Leistungserbringung* zu gewährleisten (Ablege-Nr. 5 2009, 3; Ablege-Nr. 12 2009, 3; BMAS 2010e, 2ff).

Seitens der BA wurde das EKA/V-Modell (wie bereits das KJC/V-Modell) stark befürwortet und forciert (Ablege-Nr. 11 2009, 2; Ablege-Nr. 16 2009, 1; Henneke 2009, 2). Die erneut geplante *Einrichtung einer eigenständigen Grundsicherungseinheit* bei der BA hätte deren Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II (vor allem im Vergleich zum vorangegangenen ZAG/V-Modell) deutlich gestärkt. Dazu hätte auch die *Tatbestandswirkung der BA-Entscheidungen*, die eine *einheitliche Leistungsgewährung* sichern sollte, beigetragen (Ablege-Nr. 19 2009, 5; Ablege-Nr. 22 2009, 1 und 4f; BMAS 2010e, 3; DLT 2009e, 3; Extern BA Ablege-Nr. 1 2010, 2f). Zudem sah die BA einen Vorteil in der *Einheitlichkeit von Aufgaben- und Finanzverantwortung*, die mit dem EKA/V-Modell eiherging. Diese Vorteile des EKA/V-Modells für die BA führten aber auch dazu, dass die mit ihm verbundenen *Probleme seitens der BA negiert* wurden. So war die BA der einzige Akteur, der in der freiwilligen Kooperation vor Ort eine sinnvolle Möglichkeit zur Vermeidung von Verwaltungschaos und Doppelstrukturen sah (Bermig, 10; Mauer, 9f; Stahl, 2).

Die SPD-Fraktion (in dieser Phase in der Opposition) war gegen das EKA/V-Modell und argumentierte weiter für das zuvor von der Unionsfraktion abgelehnte und gemeinsam mit den Ländern erarbeitete ZAG/V-Modell. Ähnlich wie die BA sah auch die SPD-Fraktion hauptsächlich eine *Bundeszuständigkeit* für die Arbeitsmarktpolitik im SGB II und war deshalb *weiterhin gegen eine Ausweitung der zKT* (Ablege-Nr. 16 2009, 3; Ablege-Nr. 29 2010, 4; Ablege-Nr. 30 2010, 7; Ablege-Nr. 31 2010, 1 und 5; Band II 2008, 4; Band III 2008, 12; Band „Kommunikation mit MdB“ 2009, 1; BA 2010a, 1;; Extern BA Ablege-Nr. 1 2009, 1).

Die Unionsfraktion, in der zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Koalitionsvertrages zunächst fälschlicherweise davon ausgegangen wurde, dass das Ziel der Ausweitung der zKT auch ohne Verfassungsänderung durchsetzbar gewesen wäre, änderte

---

ihre Einstellung gegenüber der getrennten Aufgabenwahrnehmung im Laufe des kritischen Diskussionsprozesses zum EKA/V-Modell. Mit *zunehmendem Bewusstsein* für die mit diesem Modell verbundenen *verwaltungspraktischen und verfassungsrechtlichen Probleme* stieg auch die *Unzufriedenheit der Unionsfraktion* mit dem Modell (Bermig, 8ff; Leitung BA, 5; Offer, 12; Schiewerling, 6; Wersich, 6). Dennoch hielt man zunächst aus den oben genannten *politischen Gründen (vorhergehende Ablehnung des ZAG-Entwurfes und Abhängigkeit von Opposition für Zweidrittelmehrheit)* am EKA/V-Modell fest. Damit verbunden war auch die *Einsicht*, dass „Leistungen unter einem Dach“ und die damit einhergehende doppelte Antragstellung und -bearbeitung faktisch *weniger bürgerfreundlich* gewesen wären, als das politische Versprechen der Leitidee suggerierte (Ablege-Nr. 12 2009, 2).

Die Länder und KomSpV lehnten das EKA/V-Modell aus ähnlichen Gründen, die bereits bei der Ablehnung des KJC/V-Modells ausschlaggebend waren, mehrheitlich ab. So wäre damit ihrerseits nicht nur ein *Einflussverlust* auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II verbunden gewesen, sondern ihre *Handlungsfähigkeit* wäre durch die *eingeschränkte Tatbestandswirkung* der BA-Entscheidungen weiter *begrenzt* worden. Neben einer damit *drohenden Übermacht der BA* war mit diesem Modell erneut die Sorge vor einem Verwaltungschaos<sup>46</sup> vor Ort sowie bürgerunfreundlicher Doppelstrukturen verbunden (Ablege-Nr. 7 2009, 1; Ablege-Nr. 10 2009, 3; Ablege-Nr. 11 209, 5; Ablege-Nr. 13 2009, 6; Ablege-Nr. 16 2009, 3; Ablege-Nr. 19 2009, 6f; Ablege-Nr. 20 2009, 1; Ablege-Nr. 21, 1f und 4; Ablege-Nr. 30 2010, 2ff ; ASMK 2009a; BMASFF 2009, 2; DLT 2010a; Keßler, 7; Mauer, 6). Ein weiterer Ablehnungsgrund für das EKA/V-Modell bestand darin, dass anstelle der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung (wie im ZAG/V-Modell), als Alternative zur alleinigen Aufgabenwahrnehmung in den zkt, nur die getrennte Aufgabenwahrnehmung vorgesehen war, die sie weiter ablehnten (Augel, 4; Keßler, 5; Kruse, 12; Laumann, 5; Wersich, 6). Auch die aus Ländersicht *mangelhafte Umsetzung der Leitidee*, die hier vor allem als „politische Verrenkung“ gesehen wurde, „die mit der Vorstellung der Leistungen aus einer Hand gar nicht vereinbar war und durch freiwillige Kooperation auch nicht gewährleistet werden konnte, hätte nichts mit dem ursprünglichen Ziel von Schröder und Clement gemeinsam gehabt, eine Effizienz-

---

<sup>46</sup> Das durch den hohem Umstellungsaufwandes auch mit erhöhten Kosten verbunden gewesen wäre, die aufgrund des Konnexitätsprinzips bei den Ländern zu Mehrausgaben geführt hätten (Ablege-Nr. 19 2009, 3; Ablege-Nr. 28 2010, 2; BMASFF 2009, 2; ASMK 2009b, 2).

steigerung in der Vermittlung und eine einheitliche und kompetente Betreuung unter Nutzung der Kompetenz beider Träger zu gewährleisten“ (Mauer, 12).

Die tatsächliche Ablehnung des EKA/V-Modells erfolgte am 01. Februar 2012 durch einen Brief *des Hessischen Ministerpräsidenten Koch* an Bundesarbeitsministerin von der Leyen und Kanzlerin Merkel, der unter dem Eindruck, dass „Frau von der Leyen mit dem Kopf durch die Wand will“ (Mauer, 6), die ablehnende Position Hessens zum Ausdruck brachte. Hessen war als CDU-geführtes Land im Bundesrat das „Zünglein an der Waage“ und hatte im Entscheidungsprozess eine *starke und glaubwürdige Stellung unter den Ländern*<sup>47</sup> (Ablege-Nr. 13 2009, 5; Augel, 4; Bermig, 11; Hessischer Ministerpräsident Koch 2010, 1; Horzetzky, 6; Keller, 6; Laumann, 3; Leitung BA, 3; Mauer, 6; Schiewerling, 7; Wersich, 5f). Darin machte Ministerpräsident Koch deutlich darauf aufmerksam, dass seitens des Landes Hessen eine langfristige Lösung für die Neuorganisation der Grundsicherung nur mit einer GG-Änderung möglich wäre, die aus seiner Sicht von der Regierungskoalition „aus politischen Gründen vermieden“ werde. Mit dem EKA/V-Modell schaffe man *keine belastbare Organisationsstruktur*. Zudem würden die *Kommunen aus den zentralen Bereichen der Betreuung und Vermittlung im SGB II ausgeschlossen* und damit eine *einheitliche Leistungsgewährung* im Sinne der Menschen – wie sie auch das BVerfG befürwortet hätte – *aufgegeben*. Die (aus hessischer Sicht notwendige) Verfassungsänderung erlaube dann, neben der verfassungsrechtlichen Verankerung der bestehenden 69 zKT, auch deren zahlenmäßige Ausweitung (Hessischer Ministerpräsident Koch 2010, 1ff).

Aus dem Schreiben geht eindeutig hervor, dass es sich um eine *grundsätzliche Position des Landes Hessen* handelte, die dazu führte, dass Bundesarbeitsministerin von der Leyen nun auch der *fehlenden Mehrheit im Bundesrat* gewiss war. Die Gründe, die Hessen zur Ablehnung des EKA/V-Modells bewegten, waren somit neben dem fehlenden Einfluss der Länder und Kommunen auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II sowie der „faktische[n] Degradierung“ der Kommunen durch die Tatbestandwirkung der BA-

---

<sup>47</sup> Ministerpräsident Koch war als „Gründungsvater“ der Optionskommunen, die er in ähnlicher Form auf einer USA-Reise in den hessischen Partnerstaat Wisconsin im Rahmen des dortigen Arbeitsmarktprogramms „Wisconsin Works“ kennengelernt hatte und deren dezentrale Ausrichtung er befürwortete, in besonderer Weise an der Neuorganisation der Grundsicherung interessiert und befürwortete nicht nur eine Zusammenarbeit der BA und der Kommunen auf Augenhöhe, sondern forderte zudem eine zahlenmäßige Ausweitung der zKT (Mauer, 2).

Entscheidungen auch die verfassungsrechtlich nicht belastbare und damit aus hessischer Sicht nicht zukunftsfähige Organisationsstruktur des Modells.

Damit sah man in Hessen in dem vorliegenden Vorschlag einen *fachlich wenig fundierten und vor allem politisch motivierten Lösungsversuch*, der aufgrund der mit ihm verbundenen verwaltungspraktischen und verfassungsrechtlichen Probleme *weder eine mehrheits- oder konsensfähige, noch eine bürgerfreundliche oder langfristige Lösung* gewesen wäre (ebd. 2010, 3f).

## 9.4. Haupterklärungsfaktorentabelle für die Ablehnung des Lösungsmodells der EKA/V

Tabelle 5: Haupterklärungsfaktoren der Ablehnung des EKA/V-Modells

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitfaktor
BMAS	<b>Pro EKA:</b> Einerseits <i>Verpflichtung zu Umsetzung des Koalitionsvertrages</i> und andererseits <i>Festhalten am Ziel der Zusammenarbeit</i> zwischen Bund und Kommune sowie Bewusstsein für <i>verfassungsrechtliche und verwaltungspraktische Probleme</i> für die Betroffenen vor Ort und deren <i>Kritik / Verstetigung</i> der Option nur im Rahmen einer Gesamtlösung und klare Position, dass <i>Ausweitung ohne GG-Änderung nicht möglich</i>	Rückgriff auf Variante der „Leistungen unter einem Dach“, gilt intern teilweise als <i>problematisch und bürgerunfreundlich</i>	<b>BVerfG:</b> große <i>Unsicherheit</i> bezüglich der <i>verfassungsrechtlichen Belastbarkeit</i> der vorgesehenen <i>Kooperations-elemente</i> (Mischverwaltung durch die Hintertür)  <b>Föderalismusreform I:</b> <i>Aufgabenübertragungsverbot</i> vom Bund auf die Kommune steht <i>Ausweitung der Option ohne GG-Änderung entgegen</i> <sup>48</sup>	Zunehmend stärkerer Zeitdruck durch <i>Auslaufen der ARGE-Verträge</i> und der <i>Experimentierklausel der Optionskommunen (sehr große Unsicherheit vor Ort)</i>
BA	<b>Pro EKA:</b> Umsetzung trotz bekannter verwaltungspraktischer Komplikationen durchsetzen, da <i>klare Zuständigkeit</i> und eigenständige Aufgabenwahrnehmung, <i>großer Einflussgewinn</i> durch <i>Tatbestandswirkung</i> von Entscheidungen für Kommune, <i>Einrichtung SGB II-Strang</i> , <i>alleiniger Verantwortung für Arbeitsmarktpolitik</i> im SGB II und zugleich <i>Nutzung kommunaler Kompetenz</i> durch Kooperation / gegen Verstetigung und Ausweitung zKT	Variante der „Leistungen unter dem Dach der BA“ <i>gewährleistet Umsetzung des Versprechens</i> der Leitidee	<b>Politischer Rahmen:</b> Neue Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP strebt im Koalitionsvertrag nach ZAG-Ablehnung <i>Lösung ohne GG-Änderung</i> (wäre aufgrund 2/3-Mehrheitserfordernis hierfür auf Opposition angewiesen) an / <i>fehlende politische Mehrheit im Bundesrat</i> nach Ablehnung durch Hessen im	Zeitdruck auch für die Beteiligten, die die <i>Umsetzung des Koalitionsvertrages verhindern</i> wollen
SPD-Fraktion	<b>Contra EKA:</b> <i>Festhalten an GG-Änderung</i> gemeinsam mit den Ländern erarbeitetem ZAG-Entwurf / offen für Verstetigung aber <i>gegen Ausweitung</i> der zKT	-		
Unionsfraktion	<b>Pro EKA:</b> Zunächst <i>streben nach Lösung ohne GG-Änderung</i> (ohne Zusammenarbeit mit der SPD in der	Zunächst: Variante der „Leistungen		

<sup>48</sup> Divergierende Argumentation/Interpretation: Verstetigung wird überwiegend nicht als neue Aufgabenübertragung gewertet (Bermig, 8; Keller, 2), Ausweitung wird aber fast ausschließlich als Aufgabenübertragung gesehen, auch wenn der DLT (Henneke 2010a, 4 und 2010b, 4) eine Ausweitungsmöglichkeit ohne GG-Änderung sieht.

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitfaktor
	Opposition) aber zugleich Wille Zusammenarbeit zwischen BA und Kommunen durch <i>Kooperation zu erhalten / Sicherung der bestehenden zKT und Ausweitung – ABER: zunehmend Einstellungswandel durch Einsicht/Erkenntnis, dass diese Ziele (vor allem die Ausweitung der zKT) nur mit einer GG-Änderung umsetzbar sind</i>	unter dem Dach der BA“ <i>gewährleistet Umsetzung des Versprechens der Leitidee / Zunehmend: Variante doch weniger bürgerfreundlich</i>	Brief von Ministerpräsident Koch als <b>WENDEPUNKT</b>  <b>Organisatorischer Rahmen:</b> <i>Zunehmende Kritik von Fachexperten und Praktikern, die erhebliche verwaltungspraktischen Umsetzungsprobleme für die Betroffenen vor Ort befürchten</i>	
Länder	<b>Contra EKA:</b> <i>Grundsätzlich für verfassungsrechtliche Verankerung der Mischverwaltung und Sicherung des Ländereinflusses auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II sowie gegen Übermacht der BA im SGB II, zudem Angst vor steigenden Kosten (Konnexitätsprinzip) und Verwaltungschaos durch erhöhten Verwaltungsaufwand vor Ort / grundsätzlich für Verstetigung der bestehenden zKT und größtenteils für Ausweitung</i>	<i>Keine Umsetzung des ursprünglichen Versprechens bürgerfreundlicher Verwaltung mit der Variante der „Leistungen unter einem Dach“ möglich</i>		
Kommunale Spitzenverb.	<b>DLT und DST contra EKA:</b> <i>Kommunalen Einfluss auf Arbeitsmarktpolitik im SGB II und Kooperation mit BA auf Augenhöhe sichern / Verstetigung und Ausweitung zKT</i>	Eine echte Umsetzung der Leitidee ist <i>nur in den zKT</i> , nicht aber in der Variante der Leitidee möglich		

(Eigene Darstellung auf Grundlage der BMAS-Akten, S-H-Akten, öffentlichen Dokumenten und Interviews)

10. Jobcenter: Gemeinsame Einrichtungen und Ausweitung der zKT (Entscheidungsprozessphase Februar 2010 bis Juli 2010)

10.1. Das Lösungsmodell: Gemeinsame Einrichtungen/Verstetigung und Ausweitung der zKT

Bereits am 08. Februar 2010 einigten sich die Verantwortlichen auf die Eckpunkte des Lösungsmodells der GE/V+A. Demnach sollte das Zusammenwirken von BA und Kommunen weiterhin „aus einer Hand“ ermöglicht werden sowie für Kommunen, die die Durchführung der Aufgabe „vollständig und eigenverantwortlich“ wahrnehmen wollten, die Möglichkeit der Option ohne zahlenmäßige Beschränkung im GG geschaffen werden (BMAS 2010f). In der eigens für die weitere *Ausarbeitung eines gemeinsamen Gesetzentwurfes* gegründeten InterfrakBLAG wurde dann das Lösungsmodell ausgehend vom ZAG/V-Modell entwickelt (Ablege-Nr. 30 2010, 1; BMAS 2010o und 2010p). Es sieht die *Einführung der Mischverwaltung als Ausnahme und neuen Anwendungsfall der Verwaltungszusammenarbeit für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende im neu geschaffenen Art. 91e GG* vor. Dabei wurden die *Gemeinsamen Einrichtungen (GE)* als Regelmodell im Regel-Ausnahme-Verhältnis zu den zKT im Verhältnis von 75% zu 25% verankert und die noch in 23 Fällen bestehende getrennte Aufgabenwahrnehmung abgeschafft (Ablege-Nr. 32 2010, 7ff; BMAS 2010m).

Anders als im ZAG/V-Modell war *keine Verkörperhaftung der GE* mehr geplant, sondern eine Ausgestaltung als *öffentlich-rechtliche Einrichtungen* ohne Dienstherrenfähigkeit und ohne eigenen Haushalt. Zugleich sollten die Zuständigkeiten von Geschäftsführer und Trägerversammlung klar geregelt und die Befugnisse der Geschäftsführer im Bereich Personal ausgebaut werden. Auch die Einrichtung eines Bund-Länder-Ausschuss auf Bundesebene und Kooperationsausschüssen in den Ländern war vorgesehen.

Das in der InterfrakBLAG erarbeitete Lösungsmodell beinhaltete eine *Rechts- und Fachaufsicht des Bundes im Aufgabenbereich der BA* und die *Länderaufsicht im Aufgabenbereich der Kommunen*. Der Bund sollte zudem die *Rechtsaufsicht* über die paritätisch besetzte *Trägerversammlung im Einvernehmen mit den Ländern* ausüben.

Geplant war zudem die Feststellung der Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit durch die BA, wobei Kommunen und anderen zuständigen Träger ein Einspruchsrecht eingeräumt wurde. Die *Qualitätssicherung und Steuerung* sollte im Bereich der GE über *Zielvereinbarungen* zwischen dem BMAS und der BA sowie zwischen der BA und der jeweiligen GE erfolgen. Die *bestehende Finanzierungsstruktur* wurde durch dieses Modell grundsätzlich *beibehalten* (Ablege-Nr. 32 2010, 7f).

Bezüglich der Verstetigung und Ausweitung der zKT sah das Lösungsmodell die *verfassungsrechtliche Verankerung der bestehenden 69 zKT* sowie *eine Ausweitung um 41 neue zKT* (insgesamt also 110 zKT) vor<sup>49</sup>. Hierbei behielten die Länder die Aufsicht über die zKT und der Bund die Aufsicht über die Länder. Neu war die *Einbindung aller zKT in das Steuerungssystem durch Zielvereinbarungen und Kennzahlenvergleich*. Hierfür war geplant, dass das BMAS mit dem jeweiligen Land und das jeweilige Land mit den einzelnen zKT Zielvereinbarungen treffen sollte (Ablege-Nr. 26 2010, 1f; Ablege-Nr. 35 2010, 3; Ablege-Nr. 39 2010, 1).

## 10.2. Konkrete Handlungssituation und Zeitdruck

Die konkrete Handlungssituation in der vierten Phase war zu Beginn von der fehlenden Mehrheit für das vorhergehende EKA/V-Modell und die (auf den Brief von Ministerpräsident Koch folgende) *schnelle Einigung der Unionsfraktion* geprägt. Diese Einigung sah entgegen der Vereinbarungen im Koalitionsvertrag vor, einer Regelung mit verfassungsrechtlicher Verankerung der Mischverwaltung zuzustimmen und zugleich eine zahlenmäßige Ausweitung der zKT zu ermöglichen (Ablege-Nr. 24 2010, 3; Ablege-Nr. 28 2010, 4; Ablege-Nr. 30 2010, 5; BMAS 2010f; Zeit-Online 2010). Eine *politische Mehrheit* für ein Lösungsmodell konnte in dieser Phase nur durch eine *parteiübergreifende und bund-länderübergreifende Einigung* erzielt werden (Augel, 6; Bermig, 13f; Laumann, 8f; Leitung BA, 3; Offer, 8).

Nachdem die SPD in der *Opposition Gesprächsbereitschaft* auf der Grundlage des 2008/2009 entwickelten ZAG/V-Modells signalisierte, fand Ende Februar 2010 die konstituierende Sitzung der InterfrakBLAG statt, in der das BMAS gemeinsam mit Vertretern der Unionsfraktion und der SPD-Fraktion sowie Vertretern der Länder ein für

---

<sup>49</sup> Siehe zum Zulassungsverfahren für die neuen zKT: BMAS 2010k; Ablege-Nr. 33, 4.

alle tragbares Lösungsmodell erarbeiten sollte (Ablege-Nr. 29 2010, 4; Ablege-Nr. 31 2010, 4; Bundestag 2010a, 3807c; BMAS 2010g, 2/ 2010h, 1/ 2010j, 1 und 2010l, 2). Das ZAG/V-Modell konnte dabei unter *Rücksicht auf die politische Glaubwürdigkeit der Unionsfraktion* und Volker Kauder, der als Fraktionsvorsitzender maßgeblich an der Ablehnung dieses Modells beteiligt war, nur teilweise als Grundlage genutzt werden (Augel, 4f; Mauer, 8; Offer, 7f).

In den Verhandlungen der InterfrakBLAG spielte nach einhelliger Meinung der Interviewpartner die *Parteiräson keine namhafte Rolle* mehr. Im Vordergrund standen eher die Interessen der beteiligten Akteure, die sich auf die *eigenen Einflussmöglichkeiten* (sowohl innerhalb der GE als auch in Bezug auf die Ausgestaltungsmodalitäten der Verstetigung und Ausweitung der zKT) bezogen. Diese waren aber – anders als zu Beginn des Entscheidungsprozesses – nicht mehr durch eine starke Frontstellung, sondern eher durch eine *realistischere Einschätzung der zu erwartenden Gegenpositionen und der Durchsetzbarkeit eigener Forderungen* geprägt (Ablege-Nr. 50 2010, 2; Ablege-Nr. 52 2010, 2; Augel, 6; Bermig, 13; Bundesrat 2010b, 1; HMAFG 2010, 2; Hofmann, 1; Keller, 7; Mauer, 7; Wersich, 7).

In dieser letzten Phase des Entscheidungsprozesses standen die Verantwortlichen zudem unter *hohem Zeit- und Einigungsdruck*. Sowohl die ARGEn als auch die bestehenden 69 zKT wären ohne eine fristgerechte Neuregelung nicht mehr handlungsfähig gewesen und es *drohte* ein (relativ unvorbereiteter und gesetzlich ungeklärter) *Übergang in die getrennte Aufgabenwahrnehmung* (Ablege-Nr. 29 2010, 2; Ablege-Nr. 48 2010, 1; Augel, 4; Band XI 2009, 2; Keßler, 5; Keller, 2; Zeit-Online 2010). Zudem musste eine *gewisse Vorbereitungszeit* eingeplant werden, die auch bei einer zügigen Einigung bereits sehr knapp bemessen war (Ablege-Nr. 34 2010, 2; Ablege-Nr. 52 2010, 1). Dies und der lange Zeitraum, den der Entscheidungsprozess bereits in Anspruch genommen hatte, führten bei den Beteiligten teilweise zu *Überdruss*, aber auch zu *steigender Kompromissbereitschaft* (Augel, 6; Bermig, 15; Keßler, 9; Laumann, 9).

---

### 10.3. Handlungsorientierungen und Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“

Im Anschluss an die grundsätzliche Einigung mit der Unionsfraktion strebte das BMAS nach einer Ausgestaltung der *ARGE-Nachfolgeeinrichtung als öffentlich-rechtliche Einrichtung* und war gegen die Ausgestaltung von Anstalten des öffentlichen Rechts mit eigener Dienstherrenfähigkeit wie sie noch im ZAG/V-Modell vorgesehen war (Ablege-Nr. 26 2010, 4; Ablege-Nr. 29 2010, 1; Ablege-Nr. 30 2010, 7; Ablege-Nr. 31 2010, 2; Ablege-Nr. 32 2010, 5 und 7; Ablege-Nr. 33 2010, 5ff; Ablege-Nr. 34 2010, 2ff; Ablege-Nr. 50 2010, 1; BMAS 2010f und 2010l, 2). Wichtige Forderungen des BMAS in der InterfrakBLAG waren die *Bundesaufsicht* über die Organisation der GE und im Aufgabenbereich der BA als Träger, da diese den *Einfluss des Bundes* auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II sicherte. Obwohl im BMAS von Beginn des Prozesses an relativ klar war, dass eine Rückabwicklung der bestehenden zKT politisch nicht durchsetzbar und somit deren Verstetigung unvermeidbar war (Ablege-Nr. 24 2010, 2; Band I 2008, 4ff; Band VI 2008 5; BMAS 2009e, 23; Bermig, 6; FAZ 2010), stand man einer Ausweitung der zKT im BMAS bis zum Schluss kritisch gegenüber. Durch die *Ausweitung* (auch im Rahmen des Regel-Ausnahme-Verhältnisses) wurden *zwei Organisationsformen* in der Grundsicherung auf Dauer etabliert, die es miteinander zu vereinbaren galt. Die *Teilnahme aller zKT an der Steuerung durch Zielvereinbarung* und am Kennzahlenvergleich war deshalb für das BMAS eine *Bedingung für die Zustimmung zur Ausweitung* (Ablege-Nr. 21 2009, 2; Ablege-Nr. 28 2010, 1; Ablege-Nr. 32 2010, 2; Ablege-Nr. 33 2010, 2; Ablege-Nr. 34 2010, 6; Band II 2008, 5; Band VI 2008, 3; Bermig, 7; Laumann, 7).

Die BA war nach der Ablehnung des EKA/V-Entwurfs und der damit einhergehenden Einigung auf eine Zusammenarbeit der Träger in der Mischverwaltung vor allem daran interessiert, ihren *Einfluss* auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II und, in Verbindung damit, das *Recht zur Feststellung der Hilfebedürftigkeit und Erwerbsfähigkeit zu sichern* sowie eine zu hohe zahlenmäßige Ausweitung der zKT zu verhindern. Die *Ausweitung* bedeutete aus ihrer Sicht einen *Einflussverlust des Bundes* und große *Uneinheitlichkeit im System* (Ablege-Nr. 31 2010, 5; Ablege-Nr. 33 2010, 6; BA 2010a, 1 und 2010b, 2ff; Bundestag 2010b, 20ff; Extern BA Ablege-Nr. 1 2009, 1 und 4; Leitung BA, 6; Keller, 3f; Stahl, 2). Wie bereits 2008/2009 war die BA weiterhin gegen die Ein-

richtung der ARGE-Folgeeinrichtung als Anstalten des öffentlichen Rechts, in der sie nach wie vor eine *dritte Säule der Sozialversicherung* sah (Stahl, 1).

Die SPD-Fraktion erkannte in den erneuten Verhandlungen eine doppelte Chance, die *getrennte Aufgabenwahrnehmung zu verhindern* und zugleich *Einfluss auf die Ausgestaltung der ARGE-Folgeeinrichtung* zu nehmen. Sie sprach sich zunächst für die Einrichtung von Anstalten des öffentlichen Rechts aus, rückte aber später von dieser Forderung ebenso wie von ihrer grundsätzlichen Ablehnung der Ausweitung der zKT ab. Stattdessen trat sie dann für eine *Begrenzung der Anzahl der Ausweitungen* ein (Ablege-Nr. 29 2010, 4; Ablege-Nr. 30 2010, 7; Ablege-Nr. 31 2010, 1; Band II 2008, 4; Band III 2008, 12; Band „Kommunikation mit MdB“ 2009, 1; Spiegel-Online 2010; Wersich, 7).

Das Hauptinteresse der Unionsfraktion lag nach der grundsätzlichen Zustimmung zur Verfassungsänderung vor allem in der *Stärkung der Kommunen* durch Zusammenarbeit mit der BA „auf gleicher Augenhöhe“ sowie in der verfassungsrechtlichen Verankerung der bestehenden zKT und der *Möglichkeit der Option für weitere Kommunen* (Ablege-Nr. 9 2009, 1; Ablege-Nr. 30 2010, 5; Band V 2008, 5; Band XII 2009, 1; Band XIII 2009, 3; Reuters 2009; Schiewerling, 7).

Die Länder zielten in der InterfrakBLAG zunächst noch mehrheitlich auf die *Ausgestaltung der GE als Anstalten des öffentlichen Rechts*, da die damit verbundene Dienstherrenfähigkeit eine aus ihrer Sicht *wünschenswerte Eigenständigkeit der ARGE-Nachfolgeeinrichtung* und *einheitliche personelle Rahmenbedingungen* bedeutet hätte. Die Interessen der Länder spiegelten sich in den (in dem Brief von Ministerpräsident Koch klar formulierten) Forderungen nach einer Zusammenarbeit der BA und der Kommunen „auf gleicher Augenhöhe“ (ähnlich der Unionsfraktion) sowie der *Sicherung des Landeseinflusses* auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II wider. Der Interessenschwerpunkt lag dabei auf einer *gleichberechtigten Beteiligung in Kooperationsausschüssen*, in denen Entscheidungen nur im *Einvernehmen* zwischen Bund und Ländern getroffen werden sollten (Ablege-Nr. 24 2010, 1; Ablege-Nr. 32 2010, 8; Ablege-Nr. 34 2010, 6; Bundestag 2010b, 14; RMASFGF 2010, 2).

Mit unterschiedlicher Vehemenz forderten die Länder – gemeinsam mit dem DLT<sup>50</sup> – die *Möglichkeit der Option für alle interessierten Kommunen*, mindestens aber eine *verfassungsrechtliche Verstetigung der bestehenden zKT* sowie eine (deutliche) *Ausweitung* (Augel, 3ff; Bermig, 10f; DLT 2010b bis 2010f; Keßler, 3; Laumann, 5; Maurer, 1f und 5; Schiewerling, 7).

Alle Verantwortlichen waren sich darin einig, dass die Zusammenarbeit der Träger in den GE bei doppelter Trägerverantwortung die *bestmögliche Umsetzung der Leitidee* gewährleistet. In der Möglichkeit der einheitlichen Antragstellung und -bearbeitung sowie der gemeinsam getroffenen Entscheidungen in den GE sahen alle eine *sinnvolle Verbindung von kommunaler Kompetenz und BA-Kompetenz im Sinne der Betroffenen* (Ablege-Nr. 40 2010, 1; Augel, 6; Bundesrat 2010a, 1; Laumann, 1; Keller, 5; Offer, 8; Wersich, 7; Ver.di 2010, 2). Die Einigung in der InterfrakBLAG im April 2010 wurde von allen Beteiligten als *breiter politischer Konsens im Sinne der Betroffenen vor Ort* gesehen, bei dem jeder *Kompromissbereitschaft* zeigen musste (Ablege-Nr. 30 2010, 10; Ablege-Nr. 40 2010, 1; Bayerisches Sozialministerium 2010; BMAS 2010n; Zeit-Online 2010).

Das BMAS konnte sich mit seiner Forderung nach der Ausgestaltung der GE als öffentlich-rechtliche Einrichtung (und nicht als Anstalten des öffentlichen Rechts) sowie mit der Bedingung der Teilnahme aller GE und zKT am bundesweiten Zielvereinbarungssystem und Kennzahlenvergleich durchsetzen, musste aber bezüglich der Beteiligung der Länder bei der Aufsicht über die GE sowie bei der Frage der Ausweitung der zKT Kompromisse eingehen.

Die SPD-Fraktion konnte weder ihre Forderung nach Einrichtung von Anstalten des öffentlichen Rechts durchsetzen, noch die Ausweitung der zKT verhindern, hatte aber die Möglichkeit, aus der Opposition heraus an der Ausgestaltung der GE mit- und auf die Begrenzung der Anzahl der zKT hinzuwirken.

Die Unionsfraktion konnte ihr Interesse an einer Stärkung der Kommunen in der Zusammenarbeit mit der BA einbringen und – anders als beim EKA/V-Modell – und auf eine Ausweitung der zKT hinzuwirken.

Die Länder mussten sich bei der Frage der Anstalten des öffentlichen Rechts kompromissbereit zeigen, setzten sich jedoch bei der Sicherung ihres Einflusses auf die

---

<sup>50</sup> Die KomSpV waren in der InterfrakBLAG nicht mit eigenen Stellvertretern beteiligt (Ablege-Nr. 32 2010, 6).

Arbeitsmarktpolitik im SGB II mit der einvernehmliche Beschlussfassung in den Kooperationsausschüssen durch und sicherten sich neuen Einfluss in der Verantwortung für die Zielvereinbarung mit den zKT. Die Ausweitung der zKT, welche die wichtigste Forderung der meisten Länder in der InterfrakBLAG war, konnten diese gegenüber dem BMAS durchsetzen und damit nicht nur eine Stärkung ihrer Kommunen, sondern auch eine Ausweitung ihres Einflussbereiches durch diese zweite Organisationsform, deren Aufsicht sie führen, erreichen.

## 10.4. Haupterklärungsfaktorentabelle für die Annahme des Lösungsmodells der GE/V+A

Tabelle 6: Haupterklärungsfaktoren der Annahme des GE/V+A-Modells

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitfaktor
BMAS	<b>GE als fachlich sinnvoller politischer Kompromiss:</b> Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Einrichtungen ohne Dienstherrenfähigkeit und auf Bundesebene sowie <i>Sicherung des Einflusses auf Arbeitsmarktpolitik</i> im SGB II durch Trägerschaft BA und Bundesaufsicht / weiter <i>gegen Ausweitung zKT</i> aber zumindest <i>Gewährleistung bundesweiter Vergleichbarkeit</i> durch einheitlichen Kennzahlenvergleich und Steuerung durch Zielvereinbarungen	Mischverwaltung ermöglicht eine <i>echte Umsetzung des Versprechens bürgerfreundlicher Verwaltung im Sinne der Betroffenen</i>	<b>Föderalismusreform I:</b> Mischverwaltung gilt im Bereich der Grundsicherung als <i>Ausnahme vom Ziel der Entflechtung</i>  <b>Politischer Rahmen:</b> <i>Politische Mehrheit in Bundestag und Bundesrat nur durch Kompromiss zwischen Bund und Ländern</i> (Forderungen aus Hessen) sowie <i>Regierung und Opposition</i> erreichbar / Gründung der <i>InterfrakBLAG</i> zur Erarbeitung eines gemeinsamen Kompromisses / Kompromiss wegen <i>politischer Glaubwürdigkeit der Union(sfraktion)</i> nur teilweise auf Grundlage des ZAG / steht Vereinbarung des Koalitionsvertrages entgegen / <i>Ausweitung der Option: Ziel der Unionsfraktion und Bedingung der Länder</i> / Begrenzung der Anzahl: Ziel des BMAS und Bedingung der SPD-Fraktion	<i>Zwang zur Einigung durch enormen Zeitdruck</i> mit Blick auf Umsetzung der Entscheidung  Zeitraum wurde für Diskussion und Kompromissfindung <i>gebraucht</i> , hat diese aber auch <i>hinaus-gezögert</i>  Großer <i>Zeitdruck</i> für <i>Betroffene</i> bezüglich der verwaltungspraktischen Umsetzung
BA	<b>GE als tragbarer Kompromiss:</b> Sicherung von <i>Teileinfluss auf Arbeitsmarktpolitik im SGB II</i> durch Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Einrichtung (weniger Eigenständigkeit als ZAG und Personal bleibt bei Trägern) und <i>Sicherung der eigenen Zuständigkeiten</i> / Einsicht für Verstetigung aber <i>weiterhin gegen Ausweitung</i> der zKT	<i>Eine Möglichkeit der Umsetzung des Versprechens bürgerfreundlicher Verwaltung im Sinne der Betroffenen</i>		
SPD-Fraktion	<b>GE als politisch machbarer Kompromiss:</b> <i>Gesprächsangebot an Union</i> auf Grundlage des ZAG-Entwurfes ermöglicht Einfluss auf Entscheidung zudem <i>politische Forderung nach Entfristung der ARGE-Angestellten</i> / offen für Verstetigung der zKT und weiter gegen Ausweitung, mindestens aber <i>zahlenmäßige Begrenzung</i> der zKT	Mischverwaltung ermöglicht eine <i>echte Umsetzung des Versprechens bürgerfreundlicher Verwaltung im Sinne der Betroffenen</i>		
Unionsfraktion	<b>GE als sinnvoller politischer Kompromiss:</b> <i>Stärkung der Kommunen</i> bei Zusammenarbeit mit BA (auf Augenhöhe) durch Beibehaltung kommunalen Einflusses auf Arbeits-	Mischverwaltung ermöglicht eine <i>echte Umsetzung</i>		

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitfaktor
	marktpolitik im SGB II / Hauptforderung nach <i>verfassungsrechtlicher Absicherung und Ausweitung</i> der zKT	<i>des Versprechens bürgerfreundlicher Verwaltung im Sinne der Betroffenen</i>	<p><b>Organisatorischer Rahmen:</b> Vorrang verwaltungspraktischer Implikationen für die Betroffenen vor ordnungspolitischen Implikationen durch GG-Änderung und allgemeines Ziel der Vermeidung doppelter Strukturen und hohem Umstellungsaufwand vor Ort</p> <p><b>Bund-Länder-Beziehung:</b> Nach grundsätzlicher Einigung Fokus auf eigene, parteiübergreifende Interessen</p>	
Länder	<b>GE als weitestmöglicher politischer Kompromiss:</b> Ausgestaltung möglichst als <i>Anstalten des öffentlichen Rechts</i> (auf Landesebene) mit hoher Eigenständigkeit und Unabhängigkeit von BA sowie <i>Sicherung des Ländereinflusses</i> auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II durch Beteiligung in Kooperationsausschuss und ein <i>Mehr an Umsetzungsverantwortung</i> (Zielvereinbarungen)/ Forderung nach <i>verfassungsrechtlicher Absicherung und möglichst großer Ausweitung</i> der zKT	Mischverwaltung ermöglicht eine <i>echte Umsetzung des Versprechens bürgerfreundlicher Verwaltung im Sinne der Betroffenen</i> Trägerstruktur		
KomSpV	<b>DLT: GE als tragbarer Kompromiss:</b> <i>Sicherung kommunalen Einflusses</i> auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II / verfassungsrechtliche Absicherung der zKT und <i>möglichst große Ausweitung</i> (am besten uneingeschränkt) <b>DST: GE als sinnvoller politischer Kompromiss:</b> Finanzverantwortung Bund und kommunaler Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II	Mischverwaltung ermöglicht (bei doppelter Trägerstruktur) eine <i>echte Umsetzung des Versprechens bürgerfreundlicher Verwaltung im Sinne der Betroffenen</i> Trägerstruktur		

(Eigene Darstellung auf Grundlage der BMAS-Akten, S-H-Akten, öffentlichen Dokumenten und Interviews)

## 11. Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse im Lichte der Arbeitsthesen und der Forschungsthese

### 11.1. Bargaining-Modus in der föderalen Arena, divergierende Konzepte der Leitidee und Interessen und Ziele der Länder

Die in Kapitel 4.3. aufgestellte **AT 1** behauptet, dass „das im Februar 2008 (t 1) im Sinne der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und klaren Trägerzuständigkeit vom BMAS und der BA erarbeitete Lösungsmodell der KJC/V [...] im Mai 2008 (t 2) im *Bargaining-Modus* zwischen Bund (BMAS und Bundesregierung) und Ländern in der *föderalen Arena* (Handlungssituation) aufgrund *divergierender Konzepte der Leitidee* sowie der *Interessen und Ziele* (Handlungsorientierung) der Länder von diesen in der ASMK abgelehnt“ wurde.

Betrachtet man die erste Phase des Entscheidungsprozesses, so zeigen sich einige Faktoren, die dafür sprechen, dass die Verhandlungen über das KJC/V-Modell im *Bargaining-Modus* verliefen. Zum einen wurde das Lösungsmodell der KJC/V vom BMAS (als erste und direkte Reaktion auf die Vorgaben im Urteil des BVerfG) in einer *Situation der Konfrontationsstellung zwischen Bund und Ländern* eingebracht (vgl. Bermig, 3; Keßler, 2; Kruse, 2; Laumann, 1; Offer, 1; Wersich, 3). Die Unvereinbarkeit der Mischverwaltung in den ARGEn mit dem GG brachte einen *2005 nach großer Anstrengung gefundenen Kompromiss* zu Fall, der für den Großteil der nun mit der Aufgabe der Neuorganisation betrauten Akteure im Grundsatz tragbar war<sup>51</sup> (vgl. Wersich, 1). Zu Beginn des Entscheidungsprozesses standen sich nicht nur *unterschiedliche*, seit der Diskussion im Rahmen der Einführung der Grundsicherung *verfestigte Grundpositionen* der A- und B-Seite, sondern auch das jeweilige *Interesse nach dem Erhalt und nach Möglichkeit dem Ausbau des eigenen Einflusses auf die Arbeitsmarktpolitik im*

---

<sup>51</sup> Die Klage vor dem BVerfG wurde vom DLT in Vertretung einiger Kommunen vorrangig mit dem Ziel geführt, die aufgrund der Experimentierklausel zeitlich befristeten zKT zu verstetigen. Zudem erhoffte sich der DLT durch die Klage die Möglichkeit, im anschließenden Diskussionsprozess eine Kommunalisierung der Grundsicherung durchsetzen zu können, zumal das BVerfG in den Optionskommunen keinen Verstoß gegen das GG sah (vgl. Keller, 1f; Keßler, 3; Offer, 7).

SGB II seitens der verantwortlichen Akteure gegenüber (vgl. Hofmann, 1; Leitung BA, 1; Mauer, 1; Schiewerling, 2).

Auf der einen Seite versuchte das BMAS gemeinsam mit der BA, ein Lösungsmodell unter *Beibehaltung der doppelten Trägerstruktur* zu entwickeln, welches den Anforderungen des BVerfG-Urteils nach *eigenverantwortlicher und transparent nachvollziehbarer Aufgabenwahrnehmung* genügte. Zugleich sollten auch weiterhin die *Kompetenzen beider Träger durch freiwillige Kooperationen* zwischen BA und Kommunen *im Sinne der Betroffenen genutzt* werden können (vgl. S-H-Akte Engel 2009b; Bermig, 1). Die klare Zuordnung der Zuständigkeiten zu den Trägern der Grundsicherung führte zwar auf *ordnungspolitischer Ebene* zu einer *verfassungskonformen* (weil eigenverantwortlichen und transparenten) *Ausgestaltung der Grundsicherung* und zu einer *Einheitlichkeit von Finanz- und Aufgabenverantwortung*, zugleich aber auch zu einer *Verschiebung der Einflusstrukturen zuungunsten der Länder und Kommunen* (vgl. Offer, 7). Durch die alleinige Zuständigkeit der BA für den politisch interessanten, weil gestaltbaren und öffentlich bedeutsamen, Bereich der Vermittlung und Integration, hätten die Länder und Kommunen kaum mehr Einflussmöglichkeiten auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II gehabt und wären auf die Bereitstellung der sozialintegrativen Leistungen und der Kosten für Unterkunft und Heizung, bei denen es sich hauptsächlich um finanzielle und wenig beeinflussbare Leistungen handelt, beschränkt geblieben (vgl. Augel, 1; Bermig, 2; Keßler, 3; Laumann, 2; Mauer, 2).

Auf der anderen Seite standen die Interessen und Ziele der Länder, die sich mit einem Lösungsmodell konfrontiert sahen, das *ihre Einflussmöglichkeiten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik im SGB II stark eingeschränkt* und aus ihrer Sicht zu einer *Übermacht der BA* in diesem Bereich geführt hätte. Zudem wären die KJC auf *verwaltungspraktischer Ebene* nicht nur mit einem erheblichem (und zu diesem Zeitpunkt nicht endgültig kalkulierbaren) *Umstellungs- und damit auch Kostenaufwand* für sie und ihre Kommunen vor Ort konfrontiert gewesen, sondern auch mit einem erhöhten Informations- und Verwaltungsaufwand sowie notwendigerweise mit einer doppelten Antragsstellung für die Kunden und Beschäftigten (Augel, 1; Kruse, 1; Offer, 5; Wersich, 1).

Obwohl sich sowohl Bund als auch Länder hinsichtlich des *Ob* in der Frage der Verstetigung der zKT mehr oder weniger einig waren, war die Frage des *Wie* bereits in dieser ersten Phase ungeklärt; einige Länder forderten aufgrund des Interesses an ei-

ner Option seitens ihrer Kommunen bereits zu diesem Zeitpunkt eine Ausweitung der bestehenden zkt, die im Modell der KJC nicht vorgesehen war. Hinzu kam, dass sich mit dem Lösungsmodell der KJC seitens des BMAS und der BA eine inhaltliche Umin-terpretation der von allen gleichermaßen anerkannten *Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“* zu „Leistungen unter einem Dach“ verband, mit der die Länder ein *Abrücken vom ursprünglichen Versprechen bürgerfreundlicher Verwaltung*, wie mit der Einführung der Grundsicherung geschehen, zugunsten vermeintlicher ordnungspolitischer Klarheit und Einheitlichkeit befürchteten (vgl. Augel, 1 und 7; Mauer, 2; Laumann, 4 und 8; Wersich, 7).

Die *empirischen Erkenntnisse zur Frontstellung zwischen Bund und Ländern* in der ersten Phase des Entscheidungsprozesses geben demnach einige Hinweise darauf, dass sich beide bei der Ablehnung des KJC/V-Modells in der ASMK im Mai 2008 im *konfliktträchtigen und auf die Durchsetzung der eigenen Interessen ausgerichteten Bargaining-Modus in dieser föderalen Arena* befanden. Wie sich aus den empirischen Erkenntnissen ableiten lässt, versuchten die Länder demnach, ihr *vorrangiges Interesse an der Sicherung ihres eigenen Einflusses* und einer *Begrenzung des Einflusses der BA auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II* durch die Forderung nach einer Fortführung der Zusammenarbeit mit der BA (möglichst auf gleicher Augenhöhe) durchzusetzen. Damit verbunden war wohl auch das *Bestreben, das politische Versprechen der „Leistungen aus einer Hand“ gegenüber den Betroffenen einzuhalten*, zumal dieses ihrem gemeinsamen Ziel, zusätzlichen Umstellungs- und Bürokratieaufwand für die Betroffenen vor Ort und die damit vermutlich auf *sie zukommenden Kosten zu vermeiden*, entgegen kam.

#### 11.2. Bargaining-Modus in der parlamentarischen Arena, grundsätzliche Wertorientierungen und Interessen und Ziele der Unionsfraktion

Die **AT 2** (siehe Kapitel 4.3.) geht davon aus, dass „das im September 2008 (t 3) zwischen dem Bund (BMAS und Bundesregierung) und den Ländern ausgehandelte Lösungsmodell der ZAG/V [...] im März 2009 (t 4) im *Bargaining-Modus* zwischen BMAS (und Ländern als Teil einer befürwortenden „advocacy coalition“) und Unionsfraktion in der *parlamentarischen Arena* (Handlungssituation) aufgrund der *Interessen und Ziele*

---

sowie *grundsätzlichen Wertorientierungen* (Handlungsorientierung) der Unionsfraktion von dieser abgelehnt“ wurde.

Hier zeigt sich, dass Bundesarbeitsminister Scholz nach der Ablehnung der KJC/V mit einer *Länder-Mehrheit gegen sein Lösungsmodell* konfrontiert war. Zugleich waren ihm aber bereits im Vorfeld der Ablehnung die mit der getrennten Aufgabewahrnehmung in den KJC verbundenen *Probleme* (zumindest teilweise) *bekannt* (vgl. Bermig, 3). Er stimmte der Ausarbeitung einer Lösung mit verfassungsrechtlicher Verankerung der Mischverwaltung zu, weil sich hierfür eine Ländermehrheit auftrat, die in der ersten Phase so nicht ersichtlich gewesen war. Seine Zustimmung knüpfte er an die *Bedingungen der Bundesaufsicht* über die ARGE-Nachfolgeeinrichtung und die *Beibehaltung der Zahl der bestehenden zKT* ohne eine Ausweitung (vgl. Bermig, 3; Wersich, 2).

Die Ablehnung des letztendlich zwischen BMAS und den Ländern ausgehandelten ZAG/V-Modells ist dabei nur schwer nachvollziehbar. Nachdem zunächst keine Einigung zwischen Bund und Ländern erreicht werden konnte, da die Länder auf die Einrichtung von Anstalten des öffentlichen Rechts drängten, die der Bund ablehnte, beauftragte Kanzlerin Merkel im Dezember 2008 Ministerpräsident Beck, Ministerpräsident Rüttgers und Bundesarbeitsminister Scholz mit der Ausarbeitung eines Kompromisses, der in Rücksprache mit ihr ausgehandelt wurde und zunächst als *übergreifender Bund-Länder-Kompromiss* galt. Umso *überraschender* kam für alle Akteure die Ablehnung der Unionsfraktionsspitze einschließlich der Kanzlerin im März 2009 (Augel, 3; Bermig 5ff; Kruse, 12; Mauer, 5), deren Umstände zumindest dafür sprechen, dass sie sich im *Bargaining-Modus* zwischen dem BMAS und der Unionsfraktion in der parlamentarischen Arena abspielte. Obwohl sich dies anhand der gewonnenen empirischen Erkenntnisse nicht abschließend feststellen lässt, erscheint es plausibel, anzunehmen, dass sich hinter der Ablehnung der Unionsfraktion (abgesehen von den offiziellen Begründungen, die aber mehrfach als wenig stichhaltig bewertet wurden) zumindest teilweise deren *fehlende Beteiligung an der Aushandlung dieses Lösungsmodells* und möglicherweise auch der *implizite Vorwurf an die Kanzlerin, zu häufig den Wünschen des Koalitionspartners nachzugeben*, standen (vgl. Augel, 3; Bermig, 7; Horzetzky, 4; Mauer, 4; Offer, 9 – anders: Kruse, 4; Laumann, 4; Wersich, 3; Schiewerling, 3).

---

Über die Bedeutung der im Herbst anstehenden *Bundestagswahl* und dem damit einhergehenden Bestreben der Unionsfraktion, eine *klare Position* zu beziehen und sich mit der *Ablehnung vom Koalitionspartner abgrenzen* zu wollen oder diesem vor der Wahl *nicht den Erfolg einer Lösung der Neuorganisationsfrage zu gönnen*, bestehen sehr unterschiedliche Ansichten, die auch mit Rückgriff auf die Akten nur schwer einzuordnen sind (Bundestagswahl spielt eine Rolle: Augel, 3; Bermig, 12; Horzetzky, 4; Mauer, 4; Offer, 9 – Bundestagswahl spielt keine Rolle: Kruse, 4; Laumann, 4; Wersich, 3; Schiewerling, 3). Selbst wenn vermutet werden kann, dass der eigene politische Hintergrund der Interviewpartner ihre Sichtweise auf die Rolle der Bundestagswahl beeinflusst, erscheint es dennoch plausibel anzunehmen, dass die *anstehende Bundestagswahl von der Unionsfraktion zumindest mitgedacht* wurde und somit indirekt Einfluss auf ihre Interessenlage hatte.

Die grundlegende Wertorientierung der Unionsfraktion, die neben der „Verfassungshygiene“ (Bermig, 6) vor allem das *ordnungspolitische Argument der Schaffung neuer Verflechtungsstrukturen mit der Mischverwaltung*, in der keine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung und transparente Verantwortungszuschreibung möglich sei (vgl. Hofmann, 1; Horzetzky, 3; Keller, 3f; Keßler, 2; Kruse, 4; Offer, 10; Schiewerling, 4ff; Wersich, 2), beeinflusste dabei wohl auch ihre Interessen und Ziele. Diese zeigten sich hauptsächlich in ihrer *Unzufriedenheit* damit, dass im Rahmen des ZAG/V-Modells nur eine *einfachgesetzliche Verstetigung und keine Ausweitung der zKT*, wie sie die Unionsfraktion aufgrund ihrer Grundüberzeugung kommunaler Zuständigkeit befürwortete, vereinbart war.<sup>52</sup>

Wichtig ist an dieser Stelle auch, dass die Unionsfraktion bei ihrer Ablehnung vermutlich davon ausging, dass eine *Ausweitung der zKT auch ohne GG-Änderung* möglich wäre, was – wie später klar wurde – nicht der Fall war (vgl. Bermig, 6; Laumann, 3). Ob und in welchem Umfang das Ziel, nach der Bundestagswahl gemeinsam mit einem neuen Koalitionspartner ein eigenes Lösungsmodell einzubringen, für die Ablehnung eine Rolle spielte, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Ebenso spekulativ (wenngleich nachvollziehbar) erscheint, dass das Hauptinteresse der Unionsfraktion zunächst darin lag, das ZAG/V-Modell vor dem Hintergrund *momentaner Empörung*

---

<sup>52</sup> Herr Laumann vertrat als einziger die Auffassung, dass die Unionsfraktion nicht an einer Ausweitung der zKT interessiert war (ebd., 5).

über die fehlende eigene Beteiligung und ohne Ersatzstrategie zu verhindern (vgl. Horzetzky, 5; Wersich, 3).

Die Ablehnung der ZAG/V-Modells durch die Unionsfraktion ist durch eine Vielzahl von teilweise paradoxen Konfliktlinien sowie offizieller, inoffizieller und mehr oder minder spekulativer Interessenlagen geprägt. So lehnte die Unionsfraktion mit dem ZAG/V-Modell ein Modell ab, das vorrangig von den unionsgeführten Ländern vorangetrieben worden war, und verwarf damit den zuvor mühsam erarbeiteten Bundesländer-Kompromiss. Was tatsächlich die ausschlaggebenden Motive für die Ablehnung waren, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht abschließend geklärt werden. Klar geworden ist aber, dass neben den offiziellen Begründungen, die sich hauptsächlich aus den grundsätzlichen Wertorientierungen der Unionsfraktion ergaben, auch die *politische Forderung nach einer Ausweitung der zKT* sowie ein *gewisses „Powergame“ zwischen der Kanzlerin, dem zuständigen BMAS und der Unionsfraktion* als Erklärungsfaktoren für die Ablehnung nicht unplausibel erscheinen. So zeigt sich in Bezug auf die zuvor aufgestellte AT 2, dass die Ablehnung wohl durchaus in einem eher konflikthaften *Bargaining-Modus in der parlamentarischen Arena* erfolgte. Die Unionsfraktion nutzte also ihre *Veto-Position*, um einerseits einen *Erfolg des SPD-geführten BMAS in der Frage der Neuorganisation* (an dessen Ausarbeitung sie kaum beteiligt war und der ihrem Interesse an einer Ausweitung der zKT entgegenstand) zu *verhindern* und andererseits ihre *grundlegenden ordnungspolitischen Wertorientierungen* mit Blick auf die anstehende Bundestagswahl in den Vordergrund zu stellen und den *eigenen Standpunkt* aufzuzeigen.

### 11.3. Bargaining-Modus in der föderalen Arena, divergierende Konzepte der Leitidee und Interessen und Ziele des Landes Hessen

Die in Kapitel 4.3. formulierte **AT 3** besagte, dass „das im November 2009 (t 5) unter den Bedingungen einer neuen Regierungskoalition vom BMAS eingebrachte Lösungsmodell der EKA/V [...] im Februar 2010 (t 6) im *Bargaining-Modus* zwischen Bund (BMAS und Bundesregierung) und Ländern in der *föderalen Arena* (Handlungssituation) aufgrund der *divergierenden Konzepte der Leitidee* sowie der *Ziele und Interessen* des

Landes Hessen (und der anderen Länder als Teil einer ablehnenden „advocacy coalition“) (Handlungsorientierung) von diesem abgelehnt“ wurde.

Der Ablehnung des ZAG/V-Modells folgte mit dem Koalitionsvertrag der neugewählten Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP im Herbst 2009 ein Rückgriff auf die Eckpunkte des Mitte 2008 abgelehnten KJC/V-Modells. Damit *verschoben sich die Konfliktlinien erneut von der parlamentarischen Arena in die föderale Arena*, in der wiederum der *Bargaining-Modus* vorherrschte. Die neue Bundesregierung verfolgte mit dem EKA/V-Modell auf der einen Seite einen klaren Fahrplan, den das BMAS auf der Grundlage des Koalitionsvertrages umsetzen musste. Dieser stand aber auf der anderen Seite erneut den Interessen und Zielen der Länder entgegen, die ihrerseits an ihrer Forderung nach Zusammenarbeit auf Augenhöhe mit der BA und der Sicherung ihres Einflusses auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II festhielten und weiterhin in der getrennten Aufgabenwahrnehmung nur eine „Hilfskonstruktion“ (Wersich, 7) mit enormen verwaltungspraktischen Problemen sahen (Augel, 4; Keßler, 5; Kruse, 12; Laumann, 5; Wersich, 6). Dabei zeigte sich, dass sich die neue Regierungskoalition durch die Ablehnung des ZAG/V-Modells selbst in die *paradoxe Lage* gebracht hatte, nun einerseits die *eigene politische Glaubwürdigkeit nur durch die Forcierung des eigenen Modells wahren* zu können und andererseits *zunehmend ein Bewusstsein für die fachlichen Schwächen dieses Modells* zu entwickeln (Augel, 4; Bermig, 11; Horzetzky, 6; Kruse, 10f; Offer, 13; Schiewerling, 7; Wersich, 7).

Es entsteht der Verdacht, dass in dieser dritten Phase der Bargaining-Modus in der föderalen Arena tatsächlich weniger konfliktgeladen gewesen sein könnte, als in der ersten Phase, da der *Konflikt sich im Grunde zwischen fachlichen Argumenten und politischen Überlegungen abspielte*. So zeigt sich, dass die Interessen und Ziele des Landes Hessen nicht allein dessen Interessen und Ziele waren, sondern sowohl von den anderen Ländern als auch von der Fachebene der Verwaltung im BMAS geteilt wurden. Aus dem Interview mit Dr. Bermig, dem zuständigen Referatsleiter im BMAS, ergab sich, dass die (von der Fachebene des BMAS initiierte und in einem Brief Anfang Januar 2010 zum Ausdruck gebrachte) *klare gemeinsame Aussage der drei Bundesminister für Arbeit, Finanzen und Inneres* (vgl. BMI/BMF/BMAS 2010) zur *Notwendigkeit einer Verfassungsänderung für die Ausweitung der zkt* zu einem *Erkenntnisprozess in der Unionsfraktion* beigetragen hat. Dieser führte dazu, dass auch seitens der Unionsfraktion

und der Regierungskoalition nach einer *Möglichkeit* gesucht wurde, zugleich eine *fachlich sinnvolle Lösung* (mit Verfassungsänderung) zu finden, ohne dabei die *eigene politische Glaubwürdigkeit* (denn diese würde ja ein Abrücken vom eigenen Koalitionsvertrag erfordern und im Gegensatz zur Ablehnung des ZAG/V-Modells stehen) zu verlieren (vgl. Augel, 4; Bermig, 11; Horzetzky, 6; Kruse, 10f; Offer, 13; Schiewerling, 7; Wersich, 7).

Ob der ablehnende Brief des Hessischen Ministerpräsidenten Koch durch die Initiative des BMAS (das nach Aussage von Dr. Bermig (11) mit der klaren Stellungnahme zur Unvereinbarkeit der Ausweitung der zKT mit bestehendem Verfassungsrecht die „Dinge auf die Spitze getrieben“ hat) angestoßen wurde, oder (wie Herr Mauer (6) aus der Hessischen Staatskanzlei sagt) allein von Hessen ausging, kann hier nicht abschließend klargestellt werden. Wichtig ist aber, dass das Land Hessen mit seiner Ablehnung des EKA/V-Modells als „Türöffner“ eine *ausschlaggebende Wende im Entscheidungsprozess* endgültig *weg von getrennter und hin zu gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung* in der Mischverwaltung angestoßen hat und mit seiner *klaren politischen Forderung nach der Möglichkeit einer Ausweitung der zKT* auch dieser Diskussion eine entscheidende Richtung gab.

Die Divergenz bezüglich der Leitidee der Leistungen aus einer Hand spielte hier im Grunde die gleiche Rolle wie bereits in der ersten Phase des Entscheidungsprozesses. Der Bund griff auf seine *Variante der „Leistungen unter einem Dach“* zurück, wobei innerhalb des BMAS mit zunehmendem Wissen um die verwaltungspraktischen Konsequenzen dieser Ausgestaltung auch eine *zunehmend kritische Haltung* einherging. Die Länder hielten ihrerseits weiter an ihrer Forderung nach einer *echten Umsetzung der Leitidee* fest, die für sie den doppelten *Vorzug der Einflussssicherung und leichteren Umsetzbarkeit* vor Ort beinhaltete (Augel, 4; Keßler, 5; Kruse, 12; Laumann, 5; Wersich, 6).

In Bezug auf die dritte AT zeigt sich demnach, dass es durchaus stichhaltige Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Ablehnung des EKA/V-Modells durch das Land Hessen wieder im *Bargaining-Modus in der föderalen Arena* angesiedelt war. Allerdings unterscheidet sie sich insofern von der Bargaining-Situation in der ersten Phase des Entscheidungsprozesses, als der *Bund auf fachlicher Ebene die Ansichten der Länder zum*

*großen Teil teilt* und die *Konflikthaftigkeit der Verhandlung* sich eher aus dem *politischen Dilemma*, in das sich die Union, als Teil der großen Koalition vor der Wahl gebracht hat, ergibt. Der Brief des Hessischen Ministerpräsidenten Koch kann dabei als entscheidender und *ausschlaggebender Wendepunkt im Entscheidungsprozess* und als „Türöffner“ für die dann folgenden problemlösungsorientierten Verhandlungen gesehen werden. Die Ablehnung des EKA/V-Modells lässt aber vermutlich nicht ausschließlich auf die Interessen und Ziele des Landes Hessen (und der meisten anderen Länder), sondern auch auf eine Art *interne fachliche Einsicht in Bezug auf die Probleme und Konsequenzen der Durchsetzung dieses Modells seitens des BMAS und letztlich auch der Unionsfraktion*, zurückführen.

11.4. Problemlösungsmodus, sich angleichende Wahrnehmung der Handlungsbedingung, einheitliches Verständnis der Leitidee und starker Zeitdruck

In der **AT 4** (siehe wiederum Kapitel 4.3.) wurde die Vermutung aufgestellt, dass „das vom BMAS im Februar 2010 (t 7) vorgeschlagene und zwischen Bund (BMAS und Bundesregierung), den Fraktionen und den Ländern in der InterfrakBLAG unter *starkem Zeitdruck* und im *Problemlösungsmodus* (Handlungssituation) erarbeitete Lösungsmodell der GE/VA [...] im Juni 2010 (t 8) aufgrund der sich *angleichenden Wahrnehmung und Interpretation der Handlungsbedingungen* und einem nun *einheitlichen Verständnis der zugrundeliegenden Leitidee* (Handlungsorientierung) zwischen allen relevanten Akteuren angenommen“ wurde.

Hier zeigen die empirischen Erkenntnisse, dass der (im Laufe des Entscheidungsprozesses immer stärker werdende) Zeitdruck in dieser letzten Phase von besonderer Bedeutung für die Lösungsorientierung, aber auch die Kompromissbereitschaft der Verantwortlichen, war. Sowohl die Umstände, als auch der Zeitpunkt der Ablehnung des EKA/V-Modells, weniger als ein Jahr vor Ablauf der Frist des BVerfG, lassen darauf schließen, dass in der vierten Phase ein grundsätzlicher *Wechsel des Verhandlungsmodus vom Bargaining zum Problemlösen* angenommen werden kann (vgl. Augel, Bermig, 15; Horzetzky, 8; Laumann, 7; Wersich, 8).

Mit dem Brief von Ministerpräsident Koch wurde, wie im vorherigen Kapitel bereits ausgeführt, *für die Union die Chance geschaffen*, mit ihrer grundsätzlichen Zustimmung zur verfassungsrechtlichen Verankerung der Mischverwaltung sowie der

---

grundlegenden Einigung auf eine verfassungsrechtliche Verankerung der zKT und die Möglichkeit der Ausweitung der zKT im Lösungsmodell der GE/V+A, von ihrem (als in der Sache nicht zielführend erkannten) *EKA/V-Modell Abstand zu nehmen*. Die *Gewissheit der fehlenden Mehrheit im Bundesrat* durch die Ablehnung Hessens machte einen neuen und *übergreifenden Kompromiss unumgänglich*. Diese Situation trug dazu bei, den Schaden für die politische Glaubwürdigkeit der Unionsfraktion(sspitze), der einerseits wegen ihrer politisch brisanten Ablehnung des ZAG/V-Modells ein Jahr zuvor und andererseits aufgrund der Abweichung vom eigenen Koalitionsvertrag durch die nun doch erfolgte Zustimmung zur Verfassungsänderung drohte, zu begrenzen (vgl. Ablege-Nr. 33 2010, 3; Augel, 4f; Bermig, 13f; Mauer, 8; Offer, 7f). Die Auflösung dieser *politischen Zwickmühle* führte dazu, dass sich die *Verhandlungen in der InterfrakBLAG* stärker auf die *Lösung des Problems* konzentrierten und *weder Parteiräson noch grundsätzliche Bund-Länder-Streitigkeiten* im Vordergrund standen (Augel, 6; Bermig, 13; Hofmann, 1; Keller, 7; Mauer, 7; Wersich, 7).

Die angenommene angleichende Wahrnehmung und Interpretation der Handlungssituation zeigt sich vor allem darin, dass die Erreichung des *gemeinsamen Ziels der zeitnahen Erarbeitung eines Lösungsmodells* (anhand der Eckpunkte der grundsätzlichen Einigung) für alle Beteiligten *gegenüber der Durchsetzung starker Einzelinteressen in den Hintergrund* geriet. Zwar kämpften wohl auch in der InterfrakBLAG die Akteure bis zum Schluss für ihre *eigenen Interessen*, doch handelte es sich dabei *nicht um grundsätzliche Gegenpositionen*, sondern um einzelne Interessen, die in –keinesfalls immer rational nachvollziehbaren – kleinen Kompromissen und Zugeständnissen aller Beteiligten ausgehandelt werden konnten (Augel, 6; Bermig, 13; Hofmann, 1; Keller, 7; Laumann, 8f; Mauer, 7; Wersich, 7). So war dem Bund inzwischen die Bedeutung der grundlegenden Forderung vieler Länder nach einer Ausweitung der zKT bekannt und die Länder wussten ihrerseits um die grundsätzliche Position des Bundes gegen die Ausgestaltung der GE als Anstalten des öffentlichen Rechts, sodass innerhalb des übergeordneten Konsenses die *Aushandlung von Einzelkompromissen* möglich wurde (siehe Anhang 6: *Übersicht Forderungen und Kompromisse*).

Durch die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung in den GE stimmte auch das Verständnis der Leitidee zwischen Bund und Ländern wieder überein, sodass zum einen *Einigkeit über die Vermeidung zusätzlichen Verwaltungsaufwands vor Ort* sowie

zum anderen die *Vermeidung zusätzlicher Kosten durch hohen Umstellungsaufwand* bestand. Zusätzlich konnte das *politische Versprechen bürgerfreundlicher Verwaltung* unter der Beibehaltung der doppelten Trägerstruktur bestmöglich umgesetzt werden (vgl. Augel, 6; Laumann, 1; Keller, 5; Offer, 8; Wersich, 7).

Für die Erklärung der Annahme des Lösungsmodells der GE/A+V verdeutlichen die empirischen Erkenntnisse – zumindest ansatzweise – die Bedeutung des starken Zeitdrucks. Dieser *beschleunigte* (zusätzlich zur Einsicht der Unionsfraktion in die verwaltungs-, umsetzungspraktischen und fachlichen Vorteile der Mischverwaltung in der GE) vermutlich nicht nur die *Kompromissfindung im Ganzen*, sondern vor allem die *Aushandlung* einflussrelevanter, politisch motivierter und deshalb teilweise *schwer rational nachvollziehbarer Einzelkompromisse* (wie etwa die Anzahl der neuen zKT<sup>53</sup>).

Mit Blick auf die AT 4 zeigt sich, dass ein *Wechsel in den Problemlösungsmodus* bereits aufgrund der grundsätzlichen Einigung auf die Eckpunkte der Verfassungsänderung im Vorfeld der InterfrakBLAG als wahrscheinlich angesehen werden kann. Der *übergeordnete Konsens* führte dazu, dass in den Verhandlungen innerhalb der InterfrakBLAG nicht mehr Grundpositionen ausgelotet, sondern vor allem Einzelinteressen verhandelt wurden. Die Annahme des Lösungsmodells lässt sich darauf aufbauend vermutlich auf eine *Mischung aus zunehmender Kompromissbereitschaft und punktueller Durchsetzungsfähigkeit* der einzelnen Verantwortlichen zurückführen, die aber im Grunde – mit Blick auf die politische und zeitliche Notwendigkeit einer Einigung – in dieser Phase das *gleiche grundlegende Ziel einer schnellen, umsetzbaren und für alle tragbaren Problemlösung* verfolgten.

#### 11.5. Der Jobcenterkompromiss als problemlösungsorientiertes Ergebnis des politisch und organisatorisch Machbaren

Die im Rahmen dieser Arbeit aufgestellte Forschungsthese bezieht sich (als Antwort auf die zugrunde liegende Forschungsfrage) vorrangig auf den letztendlich

---

<sup>53</sup> Die Festlegung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses auf 75% zu 25% und die daraus folgende Ausweitung um 41 neue zKT wurde von einigen der Interviewpartner als willkürlich angesehen (Leitung BA, 4; Laumann, 7; Offer, 7; Wersich, 7). Der DLT fordert zudem eine Zulassung aller optionswilligen Kommunen und sieht im Zulassungsverfahren, das die Auswahl der 41 neuen zKT regelte, erneut einen Verstoß gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (vgl. Henneke 2011).

---

gefundenen Jobcenterkompromiss, kann aber im Lichte der empirischen Erkenntnisse nur im Gesamtzusammenhang aller vier Phasen des Entscheidungsprozesses verstanden werden. Die Forschungsthese behauptet, dass „die Einigung auf den **Jobcenterkompromiss** und die damit verbundene verfassungsrechtliche Verankerung der Mischverwaltung sowie die Ausweitung der zugelassenen kommunalen Träger [...] vorrangig ein (unter *zunehmendem Zeitdruck* und durch ein einheitliches Verständnis der *Leitidee der „Leistungen aus einer Hand“* entstandenes) **problemlösungsorientiertes Ergebnis** des innerhalb des gegebenen *institutionellen Kontexts* **politisch und organisatorisch Machbaren** auf Basis der (von der *konkreten Handlungssituation* geprägten) *Handlungsorientierungen* der am Entscheidungsprozess beteiligten relevanten Akteure“ war.

Betrachtet man abschließend die empirischen Ergebnisse, die eine Erklärungsgrundlage für die Ablehnung der ersten drei Lösungsmodelle und die Annahme des Lösungsmodells der GE/V+A bieten, lassen sich einige übergreifende Schlüsse in Bezug auf die einzelnen, die Forschungsthese konzipierenden, Erklärungskategorien ziehen.

Die erste Schlussfolgerung ist, dass das einheitliche Verständnis der *Leitidee* der „Leistungen aus einer Hand“ (im Rahmen der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in den GE) aufgrund des dahinter stehenden politischen Versprechens und der damit verbundenen öffentlichen Erwartungen an die Leistungserbringung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende insgesamt für jeden Akteur als *gemeinsame öffentliche Legitimationsgrundlage und Rechtfertigung des Kompromisses* bedeutsam war. Bei der eigentlichen Kompromissfindung und Einigung in der InterfrakBLAG trat die Bedeutung der Leitidee aber vermutlich *hinter der Durchsetzung interessenbasierter Forderungen* zurück. Dabei muss bedacht werden, dass bei genauerem Hinsehen auch das BMAS und die BA in der ersten und dritten Phase des Entscheidungsprozesses, in denen die kritisierte Variante der „Leistungen unter einem Dach“ angestrebt wurde, im Grunde an dem der Leitidee inhärenten gemeinsamen Ziel (und politischem Willen) bürgerfreundlicher Verwaltung offiziell festhielten. Um diesen Umstand nachvollziehen zu können, muss in einer zweiten Schlussfolgerung erneut der *institutionelle Kontext*, in dem der Entscheidungsprozess ablief, vor Augen geführt werden.

Die *Vorgaben des BVerfG* sowie die (durch den kooperativen Föderalismus und die Föderalismusreform I bestehenden) *Kontextbedingungen* konfrontierten die Verantwortlichen mit der Abwägung zwischen den *ordnungspolitischen Anforderungen* einer *verfassungskonformen* (weil eigenverantwortlichen und transparenten und zu diesem Zwecke zwangsläufig getrennten) *Aufgabenwahrnehmung* auf der einen Seite und den *verwaltungspraktischen und fachlichen Vorteilen* einer *gemeinsamen* (und damit bürgerfreundlichen) *Aufgabenwahrnehmung*, auf der anderen Seite<sup>54</sup>. Diese *grundsätzliche Abwägung* erfolgte in den einzelnen Phasen des Entscheidungsprozesses je nach Zusammensetzung der relevanten Akteure und je nach Verlauf der interessenbezogenen Konfliktlinien *mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung*.

Der *Schwerpunkt des KJC/V-Modells* lag, vermutlich auch geprägt durch den direkten Eindruck des BVerfG-Urteils, auf der *Einhaltung der ordnungspolitischen Maßstäbe im Sinne der Verfassung* und stand damit zunächst im Einklang mit den Vorstellungen der Akteure auf Bundesebene. Dies führte aber unweigerlich dazu, dass die verwaltungspraktischen Folgen einer Umsetzung des Modells für die Betroffenen vor Ort – dies zeigt sich auch in der „Hilfskonstruktion“ der „Leistungen unter einem Dach“ – weniger im Vordergrund standen und eine Ablehnung seitens der Länder mitbegründeten.

Das in der zweiten Phase diskutierte *ZAG/V-Modell* hingegen hatte seinen *Schwerpunkt* auf der *Gewährleistung der verwaltungspraktischen Umsetzbarkeit* der Grundsicherung vor Ort, was dazu führte, dass die ordnungspolitischen Anforderungen durch die hier vorgesehene Ausnahme der Mischverwaltung in der Grundsicherung und die dafür notwendige Verfassungsänderung, ausgehebelt worden wären. Dies wiederum begründete teilweise die Ablehnung durch die Unionsfraktion, deren Schwerpunkt noch immer auf der Umsetzung der ordnungspolitischen Vorgaben des BVerfG lag und die sich den verwaltungspraktischen Folgen wohl weniger bewusst war.

In einer *Schaukelbewegung* schwang der Fokus dann beim *Modell der* (im Koalitionsvertrag der CDU/CSU und FDP Koalition grundsätzlich vereinbarten) *EKA/V* wieder zurück auf die *ordnungspolitische Verfassungskonformität* der durch die Neuorganisation zu schaffenden Strukturen. Allerdings waren in dieser dritten Phase des Entschei-

---

<sup>54</sup> Eine alleinige Trägerschaft von Bund oder Land/Kommunen, die sowohl den ordnungspolitischen als auch den verwaltungspraktischen Anforderungen eher gerecht geworden wäre, war politisch nicht umsetzbar (vgl. Bermig, 12; Keller, 1; Offer, 2f).

---

ungsprozesses die verwaltungspraktischen Probleme, die mit diesem Modell einhergingen, inzwischen in vollem Umfang bekannt geworden, sodass der *Schwerpunkt letztendlich mit der Einigung auf die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung in den GE wieder auf der verwaltungspraktischen Umsetzbarkeit* der Grundsicherung für die Betroffenen vor Ort lag. Interessant ist dabei auch, dass der Hauptaufwand in den Phasen ordnungspolitischer Fokussierung im Wesentlichen als Umstellungsaufwand bei den Betroffenen vor Ort gelegen hätte, wohingegen er in den Phasen verwaltungspraktischer Schwerpunktsetzung eher auf der politischen Ebene der Entscheidungsträger lag.

Der Umstand, dass der *Schwerpunkt des Jobcenterkompromiss* mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der Mischverwaltung eher auf der *verwaltungspraktischen Umsetzbarkeit*, als auf der ordnungspolitischen Verfassungsmäßigkeit der Grundsicherung liegt, spricht als dritte Schlussfolgerung dafür, dass es sich um einen **Kompromiss des organisatorisch Machbaren** handelt. Dies ist aber nur die eine Seite der Medaille. Dass der Jobcenterkompromiss zugleich einen **Kompromiss des politisch Machbaren** darstellen könnte, lässt sich daraus ableiten, dass (ausgehend von der Konfrontationsstellung) aufgrund des mangelnden Austauschs zwischen Bund und Ländern in der ersten Phase und durch die Ablehnungen der ersten drei Lösungsmodelle im Verlauf des Entscheidungsprozesses die *politischen und inhaltlichen Positionen und Forderungen* der relevanten Akteure insgesamt *bekannt und einschätzbar* wurden. Damit war (als vierte Schlussfolgerung) in der InterfrakBLAG nicht mehr in großem Umfang die Gefahr unvorhergesehener sowie grundsätzlicher Einwände und Forderungen gegeben und jeder Akteur konnte in etwa einschätzen, welche seiner Ziele er um- und welche seiner Interessen er durchsetzen konnte, beziehungsweise, welche elementaren Grundpositionen der anderen Akteure im Grundsatz nicht mehr verhandelbar waren.

Aus der Ablehnung des KJC/V-Modells in der ersten Phase wurde die Forderung der *Länder* (und Kommunen) nach *Sicherung ihres Einflusses* auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II durch Verankerung der Mischverwaltung und auch nach *Ausweitung der zKT* bereits ersichtlich. Aus der Ablehnung des ZAG/V-Modells ging die *Bedeutung der Ausweitung der zKT für die Unionsfraktion* sowie deren *Skepsis* (die im Grunde auch das BMAS teilte) gegenüber der *Einrichtung von Anstalten des öffentlichen Rechts* hervor. Die Ablehnung des EKA/V-Modells führte allen Beteiligten erneut die *Bedeutung*

*verwaltungspraktischer Umsetzbarkeit* sowie der *Sicherung des Einflusses* auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II für die Länder vor Augen und machte zudem klar, dass ein *Kompromiss nur auf der Basis einer Verfassungsänderung* sowie in Verbindung mit einer *Ausweitung der zKT* möglich wäre. Durch die Kenntnislage, mit der die Akteure in die Verhandlungen in der InterfrakBLAG gingen, war es vermutlich einfacher möglich, *realistische Forderungen* mit *zweckdienlicher Kompromissbereitschaft* zu verbinden und somit einen für alle tragbaren politischen Kompromiss auszuhandeln.

In der vierten Phase des Entscheidungsprozesses, der bereits ein *langer und ausführlicher Diskussionsprozess* (in dessen Verlauf umfassende die *Vor- und Nachteile aller Lösungsmodelle aus unterschiedlichen Perspektiven* ausgearbeitet werden konnten) vorausgegangen war, war dann die Suche nach einem **problemlösungsorientierten Ergebnis** möglich. Zu diesem Zeitpunkt war allen Beteiligten klar, dass jedes der Lösungsmodelle für mindestens einen der Akteure mit Einflussverlust und dem Abweichen von eigenen Zielen und Interessen verbunden war. Eine Einigung konnte demnach nur in Form eines *Kompromisses* erzielt werden, der *allen relevanten Akteuren* ein gewisses Maß an *Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II* sichern und in gewissem Umfang die *Umsetzung grundsätzlicher Ziele* und die *Durchsetzung grundlegender Interessen* ermöglichen würde.

Die Problemlösungsorientierung der relevanten Akteure in der letzten Phase des Entscheidungsprozesses wurde aber vermutlich auch durch den – über den gesamten Zeitraum zunehmenden und am Ende sehr starken – Zeitdruck beeinflusst. Dabei lässt sich weiterhin schlussfolgern, dass sich das *Bewusstsein über die knapp zur Verfügung stehende Zeit*, in der nicht nur ein für alle tragbarer Kompromiss gefunden, sondern auch dessen Umsetzung gewährleistet werden musste, zumindest *implizit positiv auf Kompromissbereitschaft in der InterfrakBLAG* ausgewirkt hat und somit indirekt, aber entscheidend, die Einigung auf den Jobcenterkompromiss mitbestimmt haben könnte.

Obwohl die Schlussfolgerungen auf der Grundlage der analysierten empirischen Ergebnisse also einige Hinweise darauf geben, dass die hier aufgestellte Forschungsthese, zumindest in Teilen, als *plausibler Erklärungsversuch* der Einigung auf den Jobcenterkompromiss angesehen werden kann, müssen einige *einschränkende Bemerkungen*

*kungen zur Reichweite* dieser Schlussfolgerungen beachtet werden. Erstens beschränken sich Forschungsthese und Arbeitsthese auf das hier konzipierte Erklärungsmodell und sind damit *nur im Kontext dieses Erklärungsmodells schlüssig und gültig*. Zweitens basieren die gewonnenen empirischen Ergebnisse, wie in den Kapiteln 5 und 6 dargestellt, auf einer unvollständigen und teilweise unsicheren, widersprüchlichen oder einseitigen *Datenbasis*. Drittens lässt sich anhand dieser Erkenntnisse letztlich nur *begründet vermuten, welches Zusammenspiel der einzelnen Erklärungskategorien* innerhalb des institutionellen Kontextes für die Kompromissfindung entscheidend war. Und viertens kann *nur in Ansätzen aufgezeigt werden, dass die Verbindung zwischen den einzelnen Entscheidungsprozessphasen* im Erklärungsmodell (aus dem sich ja auch die Forschungsthese ableitet) in der von in diesem angenommenen Form erklärungsrelevant für die letztendliche Einigung ist.

Im Rahmen der hier vorgelegten Masterarbeit konnte die *interne Einordnung* der politischen Zusammenhänge, die *Bedeutung persönlicher Beziehungen* zwischen den relevanten Akteuren und die *tatsächlichen Motive* hinter den Handlungsorientierungen (innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit) nur teilweise erarbeitet werden. Auch die Darstellung der Gründe der Ablehnungen am Ende jeder Phase bleibt aus diesem Grund schematisch. Dennoch lässt sich anhand der empirischen Schlussfolgerungen weitgehend die *Relevanz der einzelnen Erklärungskategorien* für das Entscheidungsergebnis aufzeigen, auch wenn die *tatsächliche Konstellation* und die *exakten Wirkungsmechanismen* zwischen ihnen nicht vollständig ausgeleuchtet werden konnten.

---

---

12. Der Jobcenterkompromiss als Ergebnis des Entscheidungsprozesses der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder: „[...] man hat, denke ich, dass politisch Machbare möglich gemacht.“

Die in dieser Masterarbeit vorgenommene *Analyse des Entscheidungsprozesses der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende* hat – unter anderem – deutlich gezeigt, dass sich die Beteiligten tatsächlich schwer getan haben, „zu einer Einigung zu kommen und [...] dass das für die Akteure eine harte Geduldsprobe war.“ (Bermig 2010, 34).

Zu Beginn der Arbeit wurde die Frage aufgeworfen, warum sich die Verantwortlichen am Ende des Entscheidungsprozesses auf die **verfassungsrechtliche Verankerung der Mischverwaltung** in den GE, die dem vom BVerfG als Maßstab vorgegebenen Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung nicht gerecht wird, einigten und zusätzlich zur Verstetigung der bestehenden zKT auch eine **Ausweitung der Optionskommunen** vereinbarten. Die aus dem im ersten Abschnitt entwickelten Erklärungsmodell abgeleitete Forschungsthese behauptet, dass es sich bei der Entscheidung für den Jobcenterkompromiss, um ein **problemlösungsorientiertes Ergebnis des politisch und organisatorisch Machbaren** handelte.

Durch die Unterteilung des Entscheidungsprozesses in vier Phasen und die Analyse der Gründe für die Ablehnung/Annahme der Lösungsmodelle hat sich gezeigt, dass die *Konsequenzen* für die

1) *Einflussverteilung zwischen den verantwortlichen Trägern* und den hinter ihnen stehenden *politischen Akteuren* sowie für die

2) *praktische Umsetzbarkeit* der Leistungsgewährung in der Grundsicherung vor Ort,

unter der Bedingung der Beibehaltung der 2005 vereinbarten *doppelten Trägerschaft* von BA und Kommunen, einer *Lösung*, die sich *strikt am Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung* ausrichtete, *entgegenstanden*.

Im Verlauf des Entscheidungsprozesses wurde von Phase zu Phase deutlicher, dass die Orientierung am Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung zwar zu klaren Verantwortlichkeiten und Transparenz im Sinne des Demokratieprinzips führt und somit eine verfassungskonforme Ausgestaltung der Grundsicherung gewährleistet, zugleich aber mit der *komplexen Realität der politischen Einflussbestrebungen* der einzelnen Akteure sowie mit *den Anforderungen der täglichen Arbeit* von und mit den Betroffenen in den einzelnen Grundsicherungsstellen, *nur schwer vereinbar* ist.

Dem Festhalten an der doppelten Trägerstruktur der BA auf Bundesebene und der Kommunen auf Länderebene und dem Ziel, die Kompetenz beider Ebenen im Bereich der Grundsicherung einzubringen und zu nutzen, wohnen eine *Ambivalenz und Komplexität* inne, die mit den klaren und transparenten Strukturen getrennter und damit eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung nicht ausreichend gewürdigt

werden können. Die Umsetzung des ursprünglichen *politischen Ziels* hinter der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – eine *bürgerfreundliche* und vor allem *effiziente Verwaltung in der Grundsicherung* zu schaffen und die *Kompetenzen* der Bundes- und der kommunalen Ebene in dieser Verwaltung *bündeln* – kann *innerhalb der föderalen Entscheidungsstruktur* der Bundesrepublik und *unter der Bedingung doppelter Trägerschaft* nur unter *Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten an Einflussssicherung, tragbarer Lasten- und Mitbestimmungsverteilung* und unter *Beachtung der komplexen politischen Verantwortlichkeiten* von der kommunalen bis zur Bundesebene gewährleistet werden.

Eine tiefere empirische Untersuchung der aus dem entwickelten Erklärungsmodell abgeleiteten Forschungsthese und der Arbeitsthese war im zeitlichen Rahmen dieser Masterarbeit nicht möglich. Die anhand der empirischen Erkenntnisse gewonnenen Schlussfolgerungen sind aus diesem Grund schematisch und vorläufig und liegen teilweise im Bereich der begründeten Spekulation. Der hier vorgenommene Erklärungsversuch sieht in der (zunächst widersprüchlich erscheinenden) Einigung auf die verfassungsrechtliche Verankerung der Mischverwaltung (entgegen der Vorgaben des BVerfG) und der Ausweitung der zKT (entgegen ihrer ursprünglichen Konzeption als Experiment und ihrer wissenschaftlich nicht nachweisbaren Überlegenheit gegenüber der Zusammenarbeit beider Träger) ein *problemlösungsorientiertes Ergebnis des organisatorisch und politisch Machbaren*. Ein Zitat der Referatsleiterin im RMASGD<sup>55</sup> bewertet das Entscheidungsergebnis in diesem Sinne:

„Also ein Kompromiss ist immer das, wofür er steht. Es hätte sicher, wenn man das aus fachlicher Sicht betrachtet – das ist immer nochmal was anderes, als wenn man es aus politischer Sicht betrachtet – die eine oder andere bessere Lösung geben können, [...] die den Jobcentern die Arbeit erleichtern würden, aber man hat, denke ich, das politisch Machbare möglich gemacht.“ (Augel, 7)

Obwohl im Rahmen dieser Arbeit keine tiefergehenden und empirisch belastbaren Schlüsse gezogen werden können, decken sich die vorgestellten empirischen Ergebnisse mit dieser Einschätzung und stützen den hier vorgenommenen Erklärungsversuch.

Trotz der *besonderen Zick-Zack-Struktur* des Entscheidungsprozesses lässt sich abschließend einerseits feststellen, dass die Analyse des Zusammenspiels der Erklä-

---

<sup>55</sup> Frau Augel ist Referatsleiterin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Rheinland-Pfälzischen Ministerium für Soziales, Arbeit, Gleichstellung und Demographie.

rungskategorien eine *systematische sowie theoretisch und empirisch fundierte Untersuchung dieses speziellen Entscheidungsprozesses* und (daraus hervorgehend) einen ersten *thesenbasierten und über deskriptive Beschreibung hinausgehenden Erklärungsversuch*, ermöglichte. Andererseits lassen sich die ermittelten Erklärungsfaktoren inhaltlich kaum auf andere Entscheidungsprozesse übertragen, wenn auch die einzelnen (hier in einen systematischen Zusammenhang gebrachten) Erklärungskategorien des erweiterten AI sich als solche auf andere politische Entscheidungsprozesse durchaus anwenden ließen. (Interessant wäre in diesem Zusammenhang zum Beispiel eine Anwendung der Erklärungskategorien bei der Untersuchung des aktuelleren Entscheidungsprozesses zur Energiewende, der sich inhaltlich, politisch und strukturell als ähnlich komplex darstellt.)

Insgesamt stellt die hier vorliegende Arbeit einen ersten Schritt in Bezug auf die systematische, theoretisch und empirisch fundierte Erklärung des Entscheidungsprozesses der Grundsicherung für Arbeitsuchende – als Beispiel- und Ausnahmefall politischer Entscheidungsprozesse im Allgemeinen – und somit einen *ersten ansatzweisen Erklärungsversuch auf der Grundlage der hier identifizierten Haupterklärungsfaktoren* in den einzelnen Phasen dar. Die weitere Untersuchung, Ausdifferenzierung und inhaltliche Fundierung dieser Haupterklärungsfaktoren sowie die detailliertere Analyse der einzelnen Phasenübergänge und der für sie erklärungsrelevanten Wirkungsmechanismen bleibt hierauf aufbauenden Arbeiten vorbehalten.

## Literatur- und Quellenangaben

### Theoretische Literatur und Empirische Dokumente

- ARGE-Geschäftsführer (2008): *März-Gedanken. Kooperatives Jobcenter – Vorwärts in die Vergangenheit*, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/ARGE\\_GFs\\_Maerz-Gedanken\\_Traegerschaft\\_0308.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/ARGE_GFs_Maerz-Gedanken_Traegerschaft_0308.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- Articus, Stephan (2008): *Verzählen statt Entflechten. Bessere Kooperation schafft bessere Dienstleistungen für die Bürger*, Beitrag des Hauptgeschäftsführers des Deutschen Städtetages in der FAZ, Ausgabe 17. Juli 2008.
- ASMK (2008a): *Sonderkonferenz der 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2008*, am 09. Mai 2008 in Berlin, <http://www.hamburg.de/contentblob/117186/data/sonderkonferenz-top-1.pdf>, Zugriff am 20. März 2012.
- ASMK (2008b): *Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz vom 14. Juli 2008*, <http://www.hamburg.de/contentblob/354310/data/sonderkonferenz-2008-07-14-beschluss.pdf>, Zugriff am 20. März 2012.
- ASMK (2008c): *85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 13. und 14. November 2008*, <http://www.hamburg.de/contentblob/839600/data/asmk-top-8-10.pdf>, Zugriff am 20. März 2012.
- ASMK (2008d): *Bund-Länder-Arbeitsgruppe der Sonderkonferenz der 85. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2008. Gemeinsames Ergebnis*, vom 23. Juni 2008, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BLK\\_Traegerschaft\\_Zwischenergebnis\\_0608.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BLK_Traegerschaft_Zwischenergebnis_0608.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BA (2010a): *Stellungnahme der BA zum Referentenentwurf der Bundesregierung ‚Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende‘ vom 01.04.2010*, vom 08. April 2010, [http://www.andreas-bernig.de/fileadmin/bernig/Arbeitsmarkt/BA\\_100408.pdf](http://www.andreas-bernig.de/fileadmin/bernig/Arbeitsmarkt/BA_100408.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BA (2010b): *Neuorganisation der Grundsicherung. Jetzt ist klar wohin es geht*, *Dialog extra*, Nr. 1/2010, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BA\\_Dialog-extra-012010\\_Neuorganisation\\_0710.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BA_Dialog-extra-012010_Neuorganisation_0710.pdf), Zugriff am 15. März 12.
- Bayerisches Sozialministerium (2008): *Entwurf: Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Urteil des BVerfG vom 20. Dezember 2007*, Stand 18. Juni 2008, Zusage per E-Mail.
- Bayerisches Sozialministerium (2009): *Arbeitsministerin Haderthauer: Alarmierender Jahreswirtschaftsbericht – effektive Arbeitsverwaltung notwendiger denn je*, *Pressemeldung*

zum Jahreswirtschaftsbericht, Pressemitteilung 023.09, <http://www.stmas.bayern.de//presse/pm0901-023.php>, Zugriff am 22. März 2012.

BDA (2008a): *Neuorganisation der Arbeitslosengeld II-Verwaltung in Form Kooperativer Jobcenter. Kurzbewertung*, vom 19. Februar 2008, [http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=neuorganisation%20der%20arbeitslosengeld%20ii-verwaltung%20in%20form%20kooperativer%20jobcenter.%20kurzbewertung&source=web&cd=2&ved=0CE4QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.lag-arbeit-hessen.net%2Ffileadmin%2Fuser\\_upload%2FBDA\\_zu\\_TraegerschaftSGB2\\_0208.doc&ei=XRkeUKWnNPP54QS0wYBA&usg=AFQjCNHstpejDqiRCqwsKfrJEEwFOXg4dw&cad=rja](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=neuorganisation%20der%20arbeitslosengeld%20ii-verwaltung%20in%20form%20kooperativer%20jobcenter.%20kurzbewertung&source=web&cd=2&ved=0CE4QFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.lag-arbeit-hessen.net%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2FBDA_zu_TraegerschaftSGB2_0208.doc&ei=XRkeUKWnNPP54QS0wYBA&usg=AFQjCNHstpejDqiRCqwsKfrJEEwFOXg4dw&cad=rja), Zugriff am 20. März 2012.

BDA (2008b): *Stellungnahme der Bundesverbände aus Industrie und Handwerk*, vom 17. April 2008, [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Stn\\_BDA\\_BDI\\_DIHK\\_ZDH\\_Kooperative\\_Jobcenter.pdf/\\$file/Stn\\_BDA\\_BDI\\_DIHK\\_ZDH\\_Kooperative\\_Jobcenter.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Stn_BDA_BDI_DIHK_ZDH_Kooperative_Jobcenter.pdf/$file/Stn_BDA_BDI_DIHK_ZDH_Kooperative_Jobcenter.pdf), Zugriff am 20. März 2012.

BDA (2009): *Die Krise bewältigen – Weichen für Wachstum und Arbeit stellen*, Stand April 2009, [http://www.mesaar.de/admin/Uploaded\\_Documents/Presse/BDA\\_Krise\\_bewaeltigen.pdf](http://www.mesaar.de/admin/Uploaded_Documents/Presse/BDA_Krise_bewaeltigen.pdf), Zugriff am 20. März 2012.

Bermig, Klaus (2010): *Die Neuorganisation der Trägerschaft der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Gestaltungsoptionen und Umsetzungsvarianten aus ministerieller Sicht*, *KWI Schriften 4 – Hartz IV im Umbruch*, S. 33-44.

Bentz, Arthur/ Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard (1992): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Campus Verlag, Frankfurt, Kapitel 1 und 5.

Blankenburg Erhard / Schmid, Günter / Treiber, Hubert (1974): *Von der reaktiven zur aktiven Politik? Darstellung und Kritik des Policy-Science-Ansatzes*, in: Grottian, Peter/ Murswiek, Axel (Hg.): *Handlungsspielräume der Staatsadministration. Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung*, Hoffmann und Campe Verlag, Hamburg, S. 37-51.

Blum, Sonja/ Schubert, Klaus (2011): *Politikfeldanalyse*, 2. Aktualisierte Auflage, VS Verlag, Wiesbaden, Kapitel 3, 4, 6.

BMAS (2007): *Material für die Presse. Aufgabenwahrnehmung in getrennter Trägerschaft. Das Modell Arbeitsagentur und Kommune unter einem Dach*, [http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/HartzIV\\_SGB%20II/Hartz-Info%202008/Hartz%20IV%20Info%20Nr%2001\\_Anlage%202.pdf](http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/HartzIV_SGB%20II/Hartz-Info%202008/Hartz%20IV%20Info%20Nr%2001_Anlage%202.pdf), Zugriff am 20. März 2012.

- BMAS (2008a): *Das kooperative Jobcenter. Erster Vorschlag zu Eckpunkten*, vom 12. Februar 2008, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BMAS\\_Vorschlag\\_kooperatives\\_Jobcenter\\_130208.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BMAS_Vorschlag_kooperatives_Jobcenter_130208.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2008b): *Schreiben an die Mitglieder der Koalitionsfraktion*, vom 13. Februar 2008, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BMAS\\_Begleitbrief\\_kooperative\\_Job-Center\\_130208.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BMAS_Begleitbrief_kooperative_Job-Center_130208.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2008c): *Bewertung des BMAS zum Abschlussbericht der Unterarbeitsgruppe 1 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007, Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Absicherung der ARGEN*, vom 23. Juni 2008, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BMAS\\_Bewertung\\_BLK-UAG1\\_0608.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BMAS_Bewertung_BLK-UAG1_0608.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2008d): *Brief an die Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaften und an die Landräte und Oberbürgermeister der zugelassenen kommunalen Träger*, vom 16. Juli 2008, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BMAS\\_Brief\\_Minister\\_an\\_ARGEn\\_zkT\\_-\\_Beschluss\\_Sonder-ASMK\\_.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BMAS_Brief_Minister_an_ARGEn_zkT_-_Beschluss_Sonder-ASMK_.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2008e): *Entwurf. Neuorganisation der Durchführung des SGB II. Nachfolgeregelung für ARGEN, Verstetigung der kommunalen Option*, Stand 23. September 2008, [http://archiv.dstgb.de/dstgb/homepage/artikel/schwerpunkte/neuorganisation\\_der\\_jobcenter/aktuelles/vorschlag\\_von\\_bundesarbeitsminister\\_scholz\\_zentrum\\_fuer\\_arbeit\\_und\\_grundsicherung\\_zag/anlage\\_neuorganisation\\_sgb\\_ii.pdf](http://archiv.dstgb.de/dstgb/homepage/artikel/schwerpunkte/neuorganisation_der_jobcenter/aktuelles/vorschlag_von_bundesarbeitsminister_scholz_zentrum_fuer_arbeit_und_grundsicherung_zag/anlage_neuorganisation_sgb_ii.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2009a): *Brief an die Ministerpräsidenten der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz*, vom 16. Februar 2009, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Scholz\\_an\\_Ruettgers\\_Beck\\_160209.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Scholz_an_Ruettgers_Beck_160209.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2009b): *Brief an die Mitarbeiter der Bundesagentur für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaften*, vom 18. März 2009, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Scholz\\_Brief\\_an\\_BA\\_18-03-09.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Scholz_Brief_an_BA_18-03-09.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2009c): *Brief an die Mitglieder der SPD- Bundestagsfraktion*, vom 18. März 2009, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Scholz-Brief\\_an\\_SPD\\_zu\\_ZAG-Scheitern\\_0309.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Scholz-Brief_an_SPD_zu_ZAG-Scheitern_0309.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2009d): *Chronologie der Neuorganisation der Jobcenter, Anhang zum Brief an die Mitglieder der Bundestagsfraktion vom 18. März 2009*, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BMAS\\_Chronologie\\_Traegerschaftsdiskussion\\_0309.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BMAS_Chronologie_Traegerschaftsdiskussion_0309.pdf), Zugriff am 20. März 2012.

- BMAS (2009e): *Eckpunktepapier. Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung im SGB II. Getrennte Aufgabenwahrnehmung und Verstetigung der Option*, vom 16. November 2009, [http://www.lag-arbeit-nrw.de/de/aktuelles/pdf-sgb/BMAS\\_Eckpunktepapier\\_zur\\_Neuorganisation\\_SGB\\_II\\_-\\_Entwurf\\_2009-11-16.pdf](http://www.lag-arbeit-nrw.de/de/aktuelles/pdf-sgb/BMAS_Eckpunktepapier_zur_Neuorganisation_SGB_II_-_Entwurf_2009-11-16.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2009f): *Zusammenfassung: Eckpunkte zur Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung im SGB II entsprechend dem Koalitionsvertrag*, vom 03. Dezember 2009, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BMAS\\_Eckpunkte\\_Zusammenfassung\\_111209.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BMAS_Eckpunkte_Zusammenfassung_111209.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2010a): *Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Entfristung/Ausweitung des sog. Kommunalen Optionsmodells*, vom 12. Januar 2010 (mit Anlage), [http://www.verdi-wir-in-der-ba.de/argen/SGB\\_2\\_BMI\\_BMJ\\_BFM\\_Optionsmodell\\_10\\_01\\_12.pdf](http://www.verdi-wir-in-der-ba.de/argen/SGB_2_BMI_BMJ_BFM_Optionsmodell_10_01_12.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2010b): *Vereinbarung über die Ausgestaltung der eigenverantwortlichen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II*, vom 22. Januar 2010, [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/kooperationsvereinbarung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/kooperationsvereinbarung.pdf?__blob=publicationFile), Zugriff am 26. April 2012.
- BMAS (2010c): *Arbeitsentwurf. Gesetz zur Einführung der eigenverantwortlichen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende*, vom 25. Januar 2010, [http://archiv.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte/neuorganisation\\_der\\_jobcenter/aktuelles/gesetz\\_zur\\_einfuehrung\\_der\\_eigenverantwortlichen\\_und\\_kooperativen\\_aufgabenwahrnehmung\\_in\\_der\\_grundsicherung\\_fuer\\_arbeitsuchende\\_arbeitsentwurf\\_vom\\_25\\_01\\_2010\\_pdf\\_dokument/10\\_01\\_25\\_anlage\\_2\\_arbeitsentwurf\\_100125\\_11\\_25.pdf](http://archiv.dstgb.de/homepage/artikel/schwerpunkte/neuorganisation_der_jobcenter/aktuelles/gesetz_zur_einfuehrung_der_eigenverantwortlichen_und_kooperativen_aufgabenwahrnehmung_in_der_grundsicherung_fuer_arbeitsuchende_arbeitsentwurf_vom_25_01_2010_pdf_dokument/10_01_25_anlage_2_arbeitsentwurf_100125_11_25.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2010d): *Arbeitsentwurf der Regierung. Gesetz zur Verstetigung der kommunalen Option*, vom 25. Januar 2010, [http://www.lag-arbeit-nrw.de/de/aktuelles/pdf\\_traeger\\_schaft\\_2010/Anlage\\_2\\_Bundesregierung\\_Arbeitsentwurf\\_-\\_Option\\_2010-01-25.pdf](http://www.lag-arbeit-nrw.de/de/aktuelles/pdf_traeger_schaft_2010/Anlage_2_Bundesregierung_Arbeitsentwurf_-_Option_2010-01-25.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2010e): *Pressematerial. Hintergrundinformation Arbeitsentwurf zur SGB II-Organisationsreform*, vom 25. Januar 2010, [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/hintergrundinfos-jobcenterreform.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/hintergrundinfos-jobcenterreform.pdf?__blob=publicationFile), Zugriff am 15. März 2012.
- BMAS (2010f): *Ergebnisse der Unionseinigung Jobcenter, Stellungnahme von Bundesarbeitsministerin von der Leyen*, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Unionseinigung\\_zu\\_Jobcenter\\_vom\\_8-2-2010.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Unionseinigung_zu_Jobcenter_vom_8-2-2010.pdf), Zugriff am 20. März 2012.

- BMAS (2010g): *Einladung zur konstituierenden Sitzung der interfraktionellen Bund-Länder-Arbeitsgruppe*, vom 24. Februar 2010, [http://www.lag-arbeit-nrw.de/de/aktuelles/pdf\\_traegerschaft\\_2010/BMAS\\_Staatssekretaer\\_Hoofe\\_Einladung\\_zur\\_Reform-AG\\_-\\_2010-02-26.pdf](http://www.lag-arbeit-nrw.de/de/aktuelles/pdf_traegerschaft_2010/BMAS_Staatssekretaer_Hoofe_Einladung_zur_Reform-AG_-_2010-02-26.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2010h): *Konstituierende Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Jobcenter-Reform*, Pressemeldung, <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Meldungen/sgb-II-bund-l%C3%A4nder.html>, Zugriff 12. März 2012.
- BMAS (2010i): *Änderung des Grundgesetzes Art. 91e neu*, vom 20. März 2010, [http://www.lag-arbeit-nrw.de/de/aktuelles/pdf\\_traegerschaft\\_2010/Anlage\\_2\\_-\\_Anschreiben\\_Dt.\\_Staedtetag\\_-\\_Grundgestzaenderung.pdf](http://www.lag-arbeit-nrw.de/de/aktuelles/pdf_traegerschaft_2010/Anlage_2_-_Anschreiben_Dt._Staedtetag_-_Grundgestzaenderung.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2010j): *Finanzkontrolle in den zugelassenen kommunalen Trägern. Regelungstext passen für alle Aufsichtsmodelle*, vom 17. März 2010, [http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/HartzIV\\_SGB%20II/SGB%20II-Info%202010/Info\\_08\\_Anlage5.pdf](http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/HartzIV_SGB%20II/SGB%20II-Info%202010/Info_08_Anlage5.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2010k): *Verfahren und Kriterien der Zulassung zur Optionskommune*, vom 17. März 2010, [http://www.verdi-wir-in-der-ba.de/argen/BMAS\\_Verfahren\\_Kriterien\\_Zulassung\\_zur\\_Option\\_10\\_03\\_09.pdf](http://www.verdi-wir-in-der-ba.de/argen/BMAS_Verfahren_Kriterien_Zulassung_zur_Option_10_03_09.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2010l): *Gemeinsame Einrichtungen. Regelungsvorschläge*, vom 17. März 2010, [http://www.verdi-wir-in-der-ba.de/argen/Anlage\\_Regelungen\\_gemeinsame\\_Einrichtung\\_Tischvorlage\\_10\\_03\\_20.pdf](http://www.verdi-wir-in-der-ba.de/argen/Anlage_Regelungen_gemeinsame_Einrichtung_Tischvorlage_10_03_20.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2010m): *Begründung: Änderung des Grundgesetzes Art. 91e neu*, vom 20. März 2010, [http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/HartzIV\\_SGB%20II/SGB%20II-Info%202010/Info\\_08\\_Anlage2.pdf](http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/HartzIV_SGB%20II/SGB%20II-Info%202010/Info_08_Anlage2.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2010n): *Politische Spitzenrunde einigt sich auf Jobcenter-Reform*, <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Meldungen/jobcenterreform-ergebnisse-blag.html>, Zugriff am 16. April 2012.
- BMAS (2010o): *Referentenentwurf der Bundesregierung. Gesetz zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende*, vom 01. April 2010, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BMAS\\_RefEntw\\_AEnderungen\\_im\\_SGB\\_II\\_010410.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BMAS_RefEntw_AEnderungen_im_SGB_II_010410.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2010p): *Ergebnis der Beratungen der interfraktionellen Bund-Länder-Arbeitsgruppe*, vom 09. Juni 2010, <http://offeneskoeln.de/attachments/8/2/pdf245928.pdf>, Zugriff am 20. März 2012.
- BMAS (2010q): *Synopse zur Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende*, vom 01. August 2010, <http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=synopse%20zur%20neu>

[organisation%20der%20grundsicherung%20f%C3%BCr%20arbeitsuchende&source=web&cd=1&ved=0CFkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.harald-thome.de%2Fmedia%2Ffiles%2FSynopse\\_Neuorganisation\\_Grundsicherung\\_fuer\\_Arbeitsuchende.pdf&ei=z wMhUKKgElf2sgbrwYCwBw&usg=AFQjCNGsZMxv176\\_7LNJHJThh2GLviBRmg&cad=rja](http://www.harald-thome.de/media/2files/2FSynopse_Neuorganisation_Grundsicherung_fuer_Arbeitsuchende.pdf&ei=z wMhUKKgElf2sgbrwYCwBw&usg=AFQjCNGsZMxv176_7LNJHJThh2GLviBRmg&cad=rja), Zugriff am 20. März 2012.

BMASFF (Brandenburgisches Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Frauen) (2009): Brandbrief an Angela Merkel zur Betreuung Arbeitsloser: Schlechte Vermittlung, mehr Kosten und Bürokratie, *Brief des Pressesprechers vom 08. Dezember 2009*, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Brandenburg\\_contra\\_getrennte\\_Traegerschaft\\_1208.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Brandenburg_contra_getrennte_Traegerschaft_1208.pdf), Zugriff am 20. März 2012.

BMI / BMF / BMAS (2010): *Brief an die Abgeordneten der CDU/CSU Fraktion und der FDP-Fraktion*, vom 29. Januar 2010, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BMAS- BMF - BMI\\_Traegerschaft\\_29012010.PDF](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BMAS- BMF - BMI_Traegerschaft_29012010.PDF), Zugriff am 20. März 2012.

Bundesrat (2010a): *Empfehlung der Ausschüsse. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende*, vom 25. Mai 2010, Drucksache 226/1/10.

Bundesrat (2010b): *Antrag des Landes Rheinland-Pfalz. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende*, vom 01. Juni 2010, Drucksache 226/2/10.

Bundesrechnungshof (2009a): *Stellungnahme. Regierungsentwürfe für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 86a GG) und für ein Gesetz zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 13. Februar 2009*, vom 27. Februar 2009, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BRH\\_zu\\_ZAG-Modell\\_0209.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BRH_zu_ZAG-Modell_0209.pdf), Zugriff am 20. März 2012.

Bundesrechnungshof (2009b): *Stellungnahme zur Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende*, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/BRH\\_zu\\_Traegerschaft\\_16-12-09.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/BRH_zu_Traegerschaft_16-12-09.pdf), Zugriff am 20. März 2012.

Bundestag (2008): *Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach §6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch*, vom 16. Dezember 2008, Drucksache 16/11488.

Bundestag (2010a): *Stenographischer Bericht. 40. Sitzung*, vom 06. Mai 2010, Plenarprotokoll 17/40.

Bundestag (2010b): *„Materialien. Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 07. Juni 2010 zum Gesetzent-*

- wurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP, vom 03. Juni 2010, Ausschussdrucksache 17(11)169.
- BVerfG (2007): *Verfassungswidrigkeit der ARGEn*, 2BvR, 2433/04 vom 20. Dezember 2007, [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20071220\\_2bvr243304.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20071220_2bvr243304.html), Absatz Nr.1-228, Zugriff am 02. Dezember 2011.
- BVAA (2007): *Die Arbeitsgemeinschaften und ihre Träger im SGB II*, Stand 12. Januar 2007, [www.bvaa-online.de/obj/DokumenteArbeitsmarkt/185](http://www.bvaa-online.de/obj/DokumenteArbeitsmarkt/185), Zugriff am 02. November 2011.
- Christmann, Gabriela (2009): Telefonische Experteninterviews – Ein schwieriges Unterfangen in: Bogner, Alexander (Hg.): *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*, 3. Grundlegend überarbeitete Auflage, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 197-224.
- DLT (2008a): SGB II dauerhaft sachgerecht und zukunftsfähig organisieren, *Beschluss des Präsidiums vom 05./06. Februar 2008*, Anlage 1 zum DLT-RS 76/2008, <http://www.kreise.de/cms1/images/stories/publikationen/bd-68.pdf>, Zugriff am 12. März 2012.
- DLT (2008b): Das SGB II dauerhaft sachgerecht und zukunftsfähig organisieren, *Broschüre des DLT*, Zusendung per E-Mail.
- DLT (2008c): *Rundschreiben 360/2008*, vom 23. Juni 2008, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/DLT\\_Rundschreiben\\_zum\\_Sachstand\\_BLK\\_Traegerschaft\\_0608.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/DLT_Rundschreiben_zum_Sachstand_BLK_Traegerschaft_0608.pdf), Zugriff am 12. März 2012.
- DLT (2008d): Hartz IV: Gute Basis für Betreuung der Langzeitarbeitslosen, *Pressemitteilung vom 15. Juli 2008*, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/DLT\\_Begruesst\\_Verfassungsänderung\\_0708.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/DLT_Begruesst_Verfassungsänderung_0708.pdf), Zugriff am 12. März 2012.
- DLT (2008e): *Rundschreiben 588/2008*, vom 29. September 2008, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/DLT\\_Rundschreiben\\_Eckpunkte\\_Neuorganisation\\_0908.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/DLT_Rundschreiben_Eckpunkte_Neuorganisation_0908.pdf), Zugriff am 12. März 2012.
- DLT (2008f): *Rundschreiben 766/2008*, vom 16. Dezember 2008, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/DLT\\_zu\\_BMAS-Vorlage\\_161208.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/DLT_zu_BMAS-Vorlage_161208.pdf), Zugriff am 12. März 2012.
- DLT (2009a): *Beschluss des Präsidiums vom 2./3.3.2009*, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/DLT\\_Traegerschaft\\_Beschluss\\_020309.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/DLT_Traegerschaft_Beschluss_020309.pdf), Zugriff am 12.03.12.
- DLT (2009b): *2.Tag der Optionskommunen in Berlin: Optimierung der Abläufe in den Optionskommunen*, vom 19. März 2009, <http://www.kreise.de/cms1/presseforum/>

[pressemitteilungen/101-pressemitteilung-vom-19-maerz-2009.pdf](#), Zugriff am 12. März 2012.

DLT (2009c): *Neuorganisation der Verwaltung für Langzeitarbeitslose. Optionskommunen wollen ihre erfolgreiche Arbeit fortführen*, vom 08. Oktober 2009, [http://www.kreise.de/\\_cms1/presseforum/pressemitteilungen/28-pressemitteilung-vom-8-oktober-2009.pdf](http://www.kreise.de/_cms1/presseforum/pressemitteilungen/28-pressemitteilung-vom-8-oktober-2009.pdf), Zugriff am 12. März 2012.

DLT (2009d): *Umfrage des Landkreistages zur Jobcenter-Reform. 169 Landkreise in Arbeitsgemeinschaft wollen ins Optionsmodell wechseln – Chance für Wahlfreiheit nutzen*, vom 11. Dezember 2009, [http://www.kreise.de/\\_cms1/presseforum/pressemitteilungen/207-pressemitteilung-vom-11-dezember-2009.pdf](http://www.kreise.de/_cms1/presseforum/pressemitteilungen/207-pressemitteilung-vom-11-dezember-2009.pdf), Zugriff am 12. März 2012.

DLT (2009e): *Rundschreiben 644/2009: Überarbeitet Eckpunkte des BMAS zur Neuorganisation SGB II*, Bezugsrundschreiben Nr. 624/2009 vom 27. November 2009, <http://www.verdi-wir-in-der-rd-nsb.de/arge/DLT%20Rundschreiben%20644-091.pdf>, Zugriff am 12. März 2012.

DLT (2009f): *Neuorganisation der Jobcenter. Optionserweiterung nimmt Druck vom Kessel*, vom 16. Dezember 2009, [http://www.kreise.de/\\_cms1/presseforum/4-pressemitteilungen/206-pressemitteilung-vom-16-dezember-2009.pdf](http://www.kreise.de/_cms1/presseforum/4-pressemitteilungen/206-pressemitteilung-vom-16-dezember-2009.pdf), Zugriff am 12. März 2012.

DLT (2010a): *Jahrestagung des Landkreistages: Neuorganisation der Jobcenter muss kommunale Interessen berücksichtigen*, vom 13. Januar 2010, [http://landkreistag.rlp.de/landkreistag\\_rlp/Aktuell/Archiv/Januar%202010/19.01.2010%3A%20Jahrestagung%20des%20Deutschen%20Landkreistages%20mit%20Bundesarbeitsministerin%20von%20der%20Leyen%3A%20Neuorganisation%20der%20Jobcenter%20muss%20kommunale%20Interessen%20ber%C3%BCcksichtigen/](http://landkreistag.rlp.de/landkreistag_rlp/Aktuell/Archiv/Januar%202010/19.01.2010%3A%20Jahrestagung%20des%20Deutschen%20Landkreistages%20mit%20Bundesarbeitsministerin%20von%20der%20Leyen%3A%20Neuorganisation%20der%20Jobcenter%20muss%20kommunale%20Interessen%20ber%C3%BCcksichtigen/), Zugriff am 12. März 2012.

DLT (2010b): *Neuorganisation der Jobcenter. Bund braucht mehr Vertrauen in Aufgabenerfüllung der Kommunen*, vom 26. Januar 2010, [http://landkreistag.rlp.de/landkreistag\\_rlp/Aktuell/Archiv/Februar%202010/02.02.2010%3A%20Neuorganisation%20der%20Jobcenter%3A%20Bund%20braucht%20mehr%20Vertrauen%20in%20die%20Aufgabenerf%C3%BCllung%20der%20Kommunen/](http://landkreistag.rlp.de/landkreistag_rlp/Aktuell/Archiv/Februar%202010/02.02.2010%3A%20Neuorganisation%20der%20Jobcenter%3A%20Bund%20braucht%20mehr%20Vertrauen%20in%20die%20Aufgabenerf%C3%BCllung%20der%20Kommunen/), Zugriff am 12. März 2012.

DLT (2010c): *Rundschreiben 059/2010*, vom 28. Januar 2010, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/DLT\\_Rundschreiben\\_28\\_01\\_10.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/DLT_Rundschreiben_28_01_10.pdf), Zugriff am 12. März 2012.

DLT (2010d): *Positionierung des Deutschen Landkreistages zur Verständigung von Bund und Ländern vom 07.02.2010 über die Neuorganisation im SGB II*, vom 09. Februar 2010, [http://www.kreise.de/\\_cms1/images/stories/publikationen/positionspapier%20sgb%20ii%209.2.2010.pdf](http://www.kreise.de/_cms1/images/stories/publikationen/positionspapier%20sgb%20ii%209.2.2010.pdf), Zugriff am 12. März 2012.

- DLT (2010e): *Treffen der Optionskommunen in Berlin. Einigung zur Neuorganisation der Jobcenter zügig umsetzen*, vom 23. März 2010, <http://www.kreise.de/cms1/presseforum/4/281-pressemitteilung-vom-23-maerz-2010.html>, Zugriff am 12. März 2012.
- DLT (2010f): *Stellungnahme des Deutschen Landkreistages zu den Entwürfen eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art.91e), eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende und einer Verordnung über das Verfahren zur Feststellung der Eignung als zugelassener kommunaler Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende*, vom 08. April 2010, Zusendung per E-Mail.
- DST (2008): *Vorbericht für die 191. Sitzung des Hauptausschusses des Deutschen Städtetages am 13. Februar 2008*, vom 05. Februar 2008, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Staedtetag\\_zu\\_BVerfgUrt\\_0208.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Staedtetag_zu_BVerfgUrt_0208.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- DStGB (2008): *Beschluss der Arbeits- und Sozialminister vom 14. Juli 2008*, [http://archiv.dstg.de/homepage/artikel/schwerpunkte/neuorganisation\\_der\\_jobcenter/aktuelles/beschluss\\_der\\_arbeits\\_und\\_sozialminister\\_vom\\_14\\_juli\\_2008/index.html](http://archiv.dstg.de/homepage/artikel/schwerpunkte/neuorganisation_der_jobcenter/aktuelles/beschluss_der_arbeits_und_sozialminister_vom_14_juli_2008/index.html), Zugriff am 20. März 2012.
- FAZ (2009): *Die Grundsicherung gehört ins Grundgesetz*, Artikel vom 10. Dezember 2009, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Banzer-Dreyer\\_Grundsicherung\\_ins\\_Grundgesetz\\_1209.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Banzer-Dreyer_Grundsicherung_ins_Grundgesetz_1209.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- FAZ (2010): *Von der Leyen will Kommunen nicht stärken*, vom 13. Januar 2010, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/langzeitarbeitslose-von-der-leyen-will-kommunen-nicht-staerken-1908967.html>, Zugriff am 14. März 2012.
- FTD (2008): *Kieler Arbeitsminister Döring lehnt kooperatives Jobcenter ab*, Ausgabe vom 08. April 2008, [http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=kieler%20arbeitsminister%20d%C3%B6ring%20lehnt%20kooperatives%20jobcenter%20ab&source=web&cd=2&ved=0CFIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.lag-arbeit-hessen.net%2Ffileadmin%2Fuser\\_upload%2FKieler\\_Arbeitsminister\\_Doering\\_lehnt\\_kooperative\\_Jobcenter\\_ab.doc&ei=AzMeUPjQD8zEsgarmIDIAg&usq=AFQjCNEZiYs8Ry9INIYyRULbzFcqWa3APQ&cad=rja](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=kieler%20arbeitsminister%20d%C3%B6ring%20lehnt%20kooperatives%20jobcenter%20ab&source=web&cd=2&ved=0CFIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.lag-arbeit-hessen.net%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2FKieler_Arbeitsminister_Doering_lehnt_kooperative_Jobcenter_ab.doc&ei=AzMeUPjQD8zEsgarmIDIAg&usq=AFQjCNEZiYs8Ry9INIYyRULbzFcqWa3APQ&cad=rja), Zugriff am 20. März 2012.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*, 4. Auflage, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Grottian, Peter (1974): *Strukturprobleme staatlicher Planung. Eine empirische Studie zum Planungsbewusstsein der Bonner Ministerialbürokratie und zur staatlichen Planung der Unternehmenskonzentration und des Wettbewerbs (GWB)*, Hoffmann und Campe Verlag, Hamburg, Kapitel 1, Kapitel 2.1ff, Kapitel 3.

- Grottian, Peter/ Murswieck, Axel (1974) (Hg.): *Handlungsspielräume der Staatsadministration. Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung*, Hoffmann und Campe Verlag, Hamburg, Kapitel 1.
- Handelsblatt (2009): Kurzarbeit ersetzt keine Aufträge, *Interview mit dem Chef der Bundesagentur für Arbeit Frank-Jürgen Weise*, Ausgabe vom 26.10.2009, S. 2.
- Henneke, Hans-Günter (2008a): *Nach BVerfG-Entscheidung ist Bündelung des SGB II-Vollzugs in kommunaler Trägerschaft angezeigt*, Januar 2008, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Henneke\\_Zu\\_BVerfG-Urteil\\_0208.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Henneke_Zu_BVerfG-Urteil_0208.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- Henneke, Hans-Günter (2008b): *ARGE-Regelungsprobleme. Wege zu einer verfassungskonformen SGB II-Organisation*, Zusendung per E-Mail.
- Henneke, Hans-Günter (2008c): *Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Verlängern/Entfristung/Ausweitung des sog. Kommunalen Optionsmodells. Anmerkungen zur Stellungnahme des Bundesressorts*, Zusendung per E-Mail.
- Henneke, Hans-Günter (2009): *Poker um die Zukunft der Jobcenter beginnt – Landkreise fordern stärkere kommunale Alleinregie*, Beitrag im Handelsblatt vom 27. Oktober 2009, <http://www.kreise.de/cms1/presseforum/pressemitteilungen.html?start=184>, Zugriff am 12. März 2012.
- Henneke, Hans-Günter (2010a): *Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Entfristung und Ausweitung des kommunalen Optionsmodells ohne Grundgesetzänderung*, vom 07. Januar 2010, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/2010-01-18\\_CDU\\_Ausschuss\\_Stellungnahme\\_Prof\\_Henneke.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/2010-01-18_CDU_Ausschuss_Stellungnahme_Prof_Henneke.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- Henneke, Hans-Günter (2010b): *Entfristung und Ausweitung des kommunalen Optionsmodells ohne Grundgesetzänderung*, vom 18. Januar 2010, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/2010-01-18\\_CDU\\_Ausschuss\\_Stellungnahme\\_Prof\\_Henneke.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/2010-01-18_CDU_Ausschuss_Stellungnahme_Prof_Henneke.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- Henneke, Hans-Günter (2011): *Zulassung aller geeigneten Antragssteller als Optionskommunen angestrebt*, in: Der Landkreis, Nr.8-9/2011, S. 319-323.
- Hessische Optionskommunen (2009): *Stellungnahme zur geplanten getrennten Aufgabewahrnehmung im SGB II überreicht dem Staatsminister für Bundesangelegenheiten des Landes Hessen, Herrn Michael Boddenberg*, vom 13. November 2009, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Hessische\\_Optionskommunen\\_zu\\_Traegerschaft\\_1109.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Hessische_Optionskommunen_zu_Traegerschaft_1109.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- Hessischer Ministerpräsident Koch (2010): *Brief an Bundesarbeitsministerin von der Leyen*, vom 02. Februar 2010, [http://www.hessen.de/irj/zentral\\_Internet?rid=zentral/zentral](http://www.hessen.de/irj/zentral_Internet?rid=zentral/zentral)

---

[Internet/nav/5ef/5ef5072f-a961-6401-e76c-d1505eb31b65,05c10177-a7cc-8621-f012-f31e2389e481,,,11111111-2222-3333-4444-100000005004%26overview=true.htm&uid=5ef5072f-a961-6401-e76c-d1505eb31b65](http://Internet/nav/5ef/5ef5072f-a961-6401-e76c-d1505eb31b65,05c10177-a7cc-8621-f012-f31e2389e481,,,11111111-2222-3333-4444-100000005004%26overview=true.htm&uid=5ef5072f-a961-6401-e76c-d1505eb31b65), Zugriff am 20. November 2011.

Hessisches Sozialministerium (2008): *Folgen einer getrennten Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)*, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Hessen\\_zu\\_Traegerschaft\\_0108.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Hessen_zu_Traegerschaft_0108.pdf), Zugriff am 20. März 2012.

HMAFG (Hessisches Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit) (2010): *Neuorganisation im Bereich des SGB II. Stellungnahme zu den Referentenentwürfen vom 01. April 2010*, vom 08. April 2010, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Hessen\\_stellungnahme\\_referentenentwuerfe\\_sgb\\_ii\\_10\\_04\\_08.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Hessen_stellungnahme_referentenentwuerfe_sgb_ii_10_04_08.pdf), Zugriff am 20. März 2012.

IAW/ZEW (2008): *Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaften“*, Projektnummer 42/05, [http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=www.iaw.edu%2Fw%2Fiawpdf.php%3Fid%3D706...evaluation...endbericht...%2C&source=web&cd=1&ved=0CDUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iaw.edu%2Fw%2FIAWPDF.php%3Fid%3D706%26name%3D6c\\_sgb2\\_evaluation\\_feld1\\_endbericht.pdf&ei=IXwaUKeWBliPswatn4HYAg&usq=AFQjCNFLg08bipSYrJE6ct5OmL\\_arRyb9w&cad=rja](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=www.iaw.edu%2Fw%2Fiawpdf.php%3Fid%3D706...evaluation...endbericht...%2C&source=web&cd=1&ved=0CDUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iaw.edu%2Fw%2FIAWPDF.php%3Fid%3D706%26name%3D6c_sgb2_evaluation_feld1_endbericht.pdf&ei=IXwaUKeWBliPswatn4HYAg&usq=AFQjCNFLg08bipSYrJE6ct5OmL_arRyb9w&cad=rja), Zugriff am 25. Februar 2012.

IFO Schnelldienst (2009): *Konzept und Ziel der Experimentierklausel nach § 6c SGB II im System der Grundsicherung*, 62. Jahrgang, Nr.1 S. 20-21.

IWD (2009): *Jobcenter-Reform. Einer muss den Hut aufhaben*, <http://www.iwkoeln.de/infodienste/iwd/archiv/beitrag/41311>, Zugriff am 06. April 2012.

Jakobi, Tobias (2007): *Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts*, Frankfurt am Main, Hans-Böckler-Stiftung, FAgS 47.

Kommunale Personalräte (2010): *Kommunalisierung der Aufgabenwahrnehmung nach SGB II. Kommunale Personalräte sagen NEIN zur getrennten Trägerschaft*, vom 25. Januar 2010, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Personalraere\\_ARGEN\\_Aufruf\\_1209.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Personalraere_ARGEN_Aufruf_1209.pdf), Zugriff am 20. März 2012.

Kropp, Sabine (2010): *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

- Kussau, Jürgen / Oertel, Lütz (1974): Prozess der Problemerarbeitung in der Ministerialverwaltung, in : Grottian, Peter/ Murswieck, Axel (Hg.): *Handlungsspielräume der Staatsadministration. Beiträge zur politologisch-soziologischen Verwaltungsforschung*, Hoffmann und Campe Verlag, Hamburg, S. 113-134.
- Laufer, Heinz/Münch, Ursula (1998): *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Leske und Budrich, Opladen, Kapitel 8.
- Martens, Kerstin / Brüggemann, Michael: (2006): *Kein Experte ist wie der andere. Vom Umgang mit Missionaren und Geschichtenerzählern*, Universität Bremen, SFB 597, Staatlichkeit im Wandel, TranState Working Paper No.39, Bremen <http://econstor.eu/bitstream/10419/24952/1/514657332.PDF>, Zugriff am 23. April 2012.
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz W. (1975): *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Elsevier, Amsterdam, Chapter VI-IX.
- Mayring, Philipp (2000): *Qualitative Content Analysis*, in: Forum Qualitative Sozialforschung/Forum Qualitative Social Research, Vol.1, No.2, June 2000, 1-28, <http://www.uts.utoronto.ca/~kmacd/IDSC10/Readings/text%20analysis/CA.pdf>, Zugriff am 13. April 2012.
- Meuser, Michael / Nagel, Ulrike (1991): ExpertInneninterviews. Vielfach erprobt wenig beachtet. Ein Beitrag zu qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, Detlef/Kaimer, Klaus (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*, S. 441-471.
- Nahles, Andrea (2008): Das kooperative Jobcenter – ein gutes Konzept mit Zukunft, *Schreiben an die Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion*, vom 14. Februar 2008 [http://www.paritaet-alsopfleg.de/downloads/Soz/Urteile/Nahles\\_Koop\\_Jobc\\_140208.pdf](http://www.paritaet-alsopfleg.de/downloads/Soz/Urteile/Nahles_Koop_Jobc_140208.pdf), Zugriff am 20. März 2012.
- Oschmiansky, Frank (2010): Arbeitsmarktpolitik, *Informationsdossier der Bundeszentrale für politische Bildung*, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55251/grundsicherung?p=all>, , Zugriff am 02. Oktober 2010.
- Oschmiansky, Frank / Ruschmeier, Rene (2010): Die Würfel sind gefallen! Organisationsnovelle des SGB II – Die Neuregelungen im Rückblick, *Zeitschrift für das Fürsorgewesen*, Heft August 2010, S. 169-176.
- Prittwitz, Volker von (1994): *Politikanalyse*, Leske und Budrich, Opladen.
- Reuters (2008): *Bund-Länder-Gruppe soll Hartz VI-Verwaltung regeln*, vom 09.Mai 2008 [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/Reuters\\_zu\\_Hartz-IV-Verwaltung\\_0508.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/Reuters_zu_Hartz-IV-Verwaltung_0508.pdf), Zugriff am 20. März 2012.

- Reuters (2009): *Unions-Fraktionsspitze bekräftigt Absage an Jobcenter-Reform*, vom 16. März 2009, [http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=unions-fraktionsspitze%20bekr%C3%A4ftigt%20absage%20an%20jobcenter-reform&source=web&cd=1&ved=0CFUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lag-arbeit-hessen.net%2Ffileadmin%2Fuser\\_upload%2FReuters\\_CDU\\_Fraktion\\_bekraeftigt\\_Absage\\_0309.doc&ei=1jUeUJC1BcaztAafqYDIAw&usq=AFQjCNFg97I3ow-xhvKwyAm70llcD8SEA&cad=rja](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=unions-fraktionsspitze%20bekr%C3%A4ftigt%20absage%20an%20jobcenter-reform&source=web&cd=1&ved=0CFUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.lag-arbeit-hessen.net%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2FReuters_CDU_Fraktion_bekraeftigt_Absage_0309.doc&ei=1jUeUJC1BcaztAafqYDIAw&usq=AFQjCNFg97I3ow-xhvKwyAm70llcD8SEA&cad=rja), Zugriff am 20. März 2012.
- Reutter, Werner (2006): Regieren nach der Föderalismusreform, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 50/2006, S. 12-17.
- RMASFGF (Rheinland-Pfälzisches Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie, Gesundheit und Frauen) (2010): *SGB II-Neuorganisation. Stellungnahme zu den Referentenentwürfen vom 1. April*, [http://www.verdi-wir-in-der-ba.de/SGB%20II%20Stellungnahmen/Land\\_Rheinland\\_Pfalz\\_Stellungnahme\\_Referentenentwuerfe\\_SGB\\_II\\_10\\_04\\_08.pdf](http://www.verdi-wir-in-der-ba.de/SGB%20II%20Stellungnahmen/Land_Rheinland_Pfalz_Stellungnahme_Referentenentwuerfe_SGB_II_10_04_08.pdf), Zugriff am 31. März 2012.
- Scharpf, Fritz W. (1973): *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, *Politische Vierteljahresschrift*, 26. Jahrgang, Heft 4, S. 323-356.
- Scharpf Fritz W. (2006a): Föderalismusreform. Weshalb wurde so wenig erreicht? in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 50/2006, S. 6-11.
- Scharpf, Fritz W. (2006b): Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung*, Working Paper 06/02, Mai 2006, Köln, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-2/wp06-2.html>, Zugriff am 02. April 2012.
- Scharpf, Fritz W. / Reissert, Bernd / Schnabel, Fritz (1976): *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Scriptor Verlag, Kronberg, S. 13-70.
- Scheele, Detlef (2008): Ein Umbau der ARGEn ist möglich, *Beitrag von St. Scheele in der DEMO-Monatszeitschrift für Kommunalpolitik*, : [www.demo-online.de/content/ein-umbau-der-argen-ist-moeglich](http://www.demo-online.de/content/ein-umbau-der-argen-ist-moeglich), Zugriff am 26. März 2012.
- Schneider, Volker (2003): Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Oldenburg Verlag, München, S. 107-146.
- Spiegel (2008a): *Hartz IV. Länder gegen Scholz*, vom 28. April 2008, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-56756348.html>, Zugriff am 20. März 2012.

- Spiegel (2008b): *Sozialminister legen Streit über Jobcenter bei*, vom 14. Juli 2008, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/verfassungsaenderung-sozialminister-legen-streit-ueber-jobcenter-bei-a-565812.html>, Zugriff am 20. März 2012.
- Spiegel-Online (2009): *CDU-Ministerpräsidenten attackieren Fraktionsspitze*, vom 31. März 2009, [www.spiegel.de/deutschland/politik/0,1518,druck-616417,00.html](http://www.spiegel.de/deutschland/politik/0,1518,druck-616417,00.html), Zugriff am 26. April 2012.
- Spiegel-Online (2010): *SPD stellt Bedingungen für Grundsicherung*, vom 08. Februar 2010, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/jobcenter-reform-spd-stellt-bedingungen-fuer-grundgesetzaenderung-a-676602.html>, Zugriff am 20. März 2012.
- Tagesspiegel (2009): *Jobcenter. Scholz-Ressorts hatte früh bedenken*, *Beitrag von Robert Birnbaum*, Ausgabe vom 23. Februar 2009, <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/jobcenter-scholz-ressort-hatte-frueh-bedenken/1452902.html>, Zugriff am 06. April 2012.
- Ver.di (2010): *Stellungnahme der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di zu den Referentenentwürfen der Bundesregierung vom 01. April 2010*, [http://www.verdi-wir-in-der-ba.de/argen\\_sgb2.htm](http://www.verdi-wir-in-der-ba.de/argen_sgb2.htm), Zugriff am 31. März 2012.
- Wahrendorf, Volker (2008): *Kooperation statt Koordination. Zu neuen Organisationsstrukturen im SGB II nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007*, <http://www.fachverband-abi.de/texte/fv/download/Arbeitsmarktpolitik%20und%20Foerderprogramme/Argen/Gruene/Prof%20Wahrendorf/Kooperation-statt-Koordination-Prof-Dr-Wahrendorf.pdf>, Zugriff am 31. März 2012.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Campus Verlag, Frankfurt am Main.
- WZB (2008): *Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „zugelassene kommunale Träger“ und „Arbeitsgemeinschaften*, Projektnummer 43/05, Abschlussbericht Mai 2008, [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f386.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f386.pdf?__blob=publicationFile), Zugriff am 25. Februar 2012.
- Zeit-Online (2010): *Im Jobcenter-Streit wollen alle Sieger sein*, Zeit-Online-Artikel in der Rubrik *Arbeitsmarkt*, Ausgabe vom 08. Februar 2010, [http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user\\_upload/ZEIT - Im Jobcenter-Streit will jeder Sieger sein 0210.pdf](http://www.lag-arbeit-hessen.net/fileadmin/user_upload/ZEIT_-_Im_Jobcenter-Streit_will_jeder_Sieger_sein_0210.pdf), Zugriff am 26. April 2012.

## Akten

### BMAS-Akte Ablege-Nr. 1 (2008):

- 1: *Konzeptpapier getrennte Aufgabenwahrnehmung*, 03. März 2008.
- 2: *BMAS-Bewertung des Schleswig-Holstein-Modells*, 10. September 2008.

### BMAS-Akte Ablege-Nr. 1 (2009):

- 1: *Protokoll der Besprechung zum SGB II-Gesetzentwurf*, 27. Februar 2009.
- 2: *Handschriftlicher Vermerk Dr. Bermig*, 16. März 2009.

### BMAS-Akte Ablege-Nr. 5 (2009):

- 2: *BMAS-Bewertung des Schreibens der BA an das BMAS vom September 2008*, Mai 2009.
- 3: *Pro und Contra der getrennten Aufgabenwahrnehmung*, Mai 2009.

### BMAS-Akte Ablege-Nr. 6 (2009):

- 1: *Brief der BA an BM Scholz zur Entwicklung der Neuorganisation*, 13. Mai 2009.
- 2: *Brief des DST an BM Scholz und BM de Maiziere*, 10. Juli 2009.

### BMAS-Akte Ablege-Nr. 7 (2009):

- 1: *BMAS-Bewertung des Briefs des DST an BM Scholz*, 13. Juli 2009.
- 3: *BMAS-Bewertung der Modelle Bundesauftragsverwaltung und alleinige Trägerschaft der BA*, 29. September 2009.

### BMAS-Akte Ablege-Nr. 9 (2009):

- 1: *Information nach der Wahl durch St. Scheele*, 27. Oktober 2009.

### BMAS-Akte Ablege-Nr. 10 (2009):

- 1: *BMAS-Bewertung der Situation nach Abschluss des Koalitionsvertrages*, 29. Oktober 2009.
- 2: *Gutachten zu rechtlichen Möglichkeiten der Beauftragung durch Prof. Dr. Battis*, 30. Oktober 2009.
- 3: *BMAS-Bewertung des Koalitionsvertrages*, 02. November 2009.

### BMAS-Akte Ablege-Nr. 11 (2009):

- 1: *Brief St. Scheele an VV BA Weise*, 26. Oktober 2009.
- 2: *Zusammenfassung der Ergebnisse eines Gespräch zwischen VG BA Alt und dem Bundesnetzwerk der Geschäftsführer der ARGE*, 06. November 2009.
- 5: *Brief des DStGB an St. Scheele*, 11. November 2009.
- 7: *Rücksprache zur Neuorganisation im BMAS. Standpunkte und Sachverhalte*, 17. November 2009.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 12 (2009):

- 1: *Interne Abstimmung des Eckpunktepapiers zur getrennten Aufgabenwahrnehmung*, 10. November 2009.
- 2: *Mitzeichnungsvermerk IIb5. Ablehnung der Mitzeichnung des Gesetzentwurfs zur getrennten Aufgabenwahrnehmung*, 13. November 2009.
- 3: *Brief St. Scheele an die Länder. Information über den Stand der Ausgestaltung der getrennten Aufgabenwahrnehmung*, 13. November 2009.
- 4: *BMAS-Sprachregelung zur Ausweitung der Option*, 16. November 2009.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 13 (2009):

- 1: *Leitungsvorlage Eckpunktepapier: verfassungsrechtliche und tatsächliche Risiken*, 16. November 2009.
- 2: *Brief Abteilungsleiter Buchheit and Ressorts. Interne Einladung zur Erörterung des Eckpunktepapiers*, 16. November 2009.
- 3: *Beschluss der Kabinettsklausur in Meseberg*, 18. November 2009.
- 4: *BMAS-interner E-Mailverkehr zum Konzept der getrennten Aufgabenwahrnehmung*, 19. November 2009.
- 5: *Vorbereitender Vermerk zur Besprechung der Verfassungsressorts*, 20. November 2009.
- 7: *Leitungsvorlage zu Risiken der Umsetzung der Meseberger Beschlüsse*, 23. November 2009.
- 8: *Zusammenfassung der Eckpunkte der Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung im SGB II entsprechend Koalitionsvertrag*, 24. November 2009.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 16 (2009):

- 1: *Brief StS. Scheele an VG BA Alt*, 25. November 2009.
- 2: *Brief PStS. Brauksiepe an die arbeitsmarktpolitischen Sprecher der Fraktionen mit Information zum Sachstand*, 25. November 2009.
- 3: *Beschluss der ASMK vom 25./26. November 2009 pro ZAG-Entwurf*, 25./26. November 2009.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 18 (2009):

- 1: *Leitungsvorlage zur Vorbereitung der Koordinierungsrunde A+S*, 30. November 2009.
- 3: *E-Mail-Verkehr zum Plan der A-Länder den alten ZAG-Entwurf in den Bundesrat einzubringen*, 03. Dezember 2009.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 19 (2009):

- 3: *Schreiben BM von der Leyen an die A+S LM*, 04. Dezember 2009.

- 5: *Brief des Landes Bayern an das BMAS zum Kernproblem der Verbescheidung von Geldleistungen*, 04. Dezember 2009
- 6: *Stellungnahme des DST zum Eckpunktepapier*, 04. Dezember 2009.
- 7: *BMAS-Bewertung der DST-Stellungnahme zum Eckpunktepapier*, 07. Dezember 2009.
- 8: *BMAS-Bewertung des Gutachtens von Prof. Wieland zur Verfassungswidrigkeit der getrennten Aufgabenwahrnehmung*, 08. Dezember 2009.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 20 (2009):

- 1: *Ergebnisprotokoll der Staatssekretärsrunde*, 09. Dezember 2009.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 21 (2009):

- 1: *Beschluss der Sonder-ASMK*, 14. Dezember 2009.
- 2: *BMAS-Bewertung des Beschlusses der Sonder-ASMK*, 14. Dezember 2009.
- 3: *Sachstandvermerk zur Teilnahme an der Fraktionsgruppe SGB II-Strukturreform*, 15. Dezember 2009.
- 4: *ASMK-Sonderkonferenz Beschluss der B-Länder*, 15. Dezember 2009
- 5: *Kurzgutachten zur Ausweitung und Verlängerung der Option und zur Gebietserweiterung*, 15. Dezember 2009.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 22 (2009):

- 1: *Interview BM von der Leyen zur internen Kommunikation in der BA*, 17. Dezember 2009.
- 4: *Brief BM von der Leyen an die Unionsfraktion*, 18. Dezember 2009.
- 5: *Schreiben von BM von der Leyen an die Miterbeiter\_Innen der ARGE*, 22. Dezember 2009

BMAS-Akte Ablege-Nr. 24 (2010):

- 1: *E-Mail-Verkehr zwischen Abteilungsleiterin Frau Dr. Neifer-Porsch und Herrn Dr. Bermig*, 13. Januar 2010.
- 2: *Pressematerial und Hintergrundinformationen zur SGB II-Organisationsreform*, 25. Januar 2010.
- 3: *E-Mail-Verkehr zwischen BMAS und BK zur Bezeichnung der ARGE-Nachfolge*, 27. Januar 2010.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 26 (2010):

- 1: *Gesetzentwurf zur Verstetigung der Option und Gesetzentwurf zur Einführung der eigenverantwortlichen und kooperativen Aufgabenwahrnehmung in der Grund-sicherung für Arbeitsuchende*, 22. Januar 2010.

2: *Brief St. Hoofe an die Sts. und Amtschefs der Länder, KomSpV und nachrichtlich an die BA. Versendung der Gesetzentwürfe, 25. Januar 2010.*

3: *Brief BM von der Leyen, BM de Maizière und BM Schäuble an die Koalitionsfraktionen, 29. Januar 2010.*

4: *Regelungstext der Verfassungsänderung als Vorschlag an StS. Hoofe, 03. Februar 2009.*

BMAS-Akte Ablege-Nr. 28 (2010):

1: *AG CDU/CSU zur Neuorganisation und E-Mail-Verkehr im Nachgang, 27. Januar 2010.*

2: *Sachstandvermerk zur Sitzung zur Neuorganisation in getrennter Aufgabenwahrnehmung zwischen Bund, Ländern und KomSpV, 28. Januar 2010*

4: *Antwortentwurf zum Schreiben von MP Koch an BM von der Leyen und BK Merkel vom 01. Februar 2010, 02. Februar 2010.*

BMAS-Akte Ablege-Nr. 29 (2010):

1: *BMAS-Sprachregelung nach dem Brief von MP Koch an BM von der Leyen, 02. Februar 2010.*

2: *Informationsvermerk und Besprechung zu Folgen gesetzgeberischer Untätigkeit ab dem 01. Januar 2011, 03. Februar 2010.*

4: *Brief von MP Beck und Steinmeier an BM von der Leyen, 03. Februar 2010.*

BMA-Akte Ablege-Nr. 30 (2010):

1: *Leitungsvorlage zur Anforderung von BM von der Leyen zu Informationen zu den ZAG-Entwürfen, 04. Februar 2010.*

2: *Ablehnende Stellungnahme des Landes Niedersachsen zu den Arbeitsentwürfen zur getrennten Aufgabenwahrnehmung, 05. Februar 2010.*

3: *Positive Stellungnahme des Landes Baden-Württemberg zu den Arbeitsentwürfen zur getrennten Aufgabenwahrnehmung, 05. Februar 2010.*

4: *Konstruktive und kritische Stellungnahme des Landes Sachsen-Anhalt zu den Arbeitsentwürfen zur getrennten Aufgabenwahrnehmung, 05. Februar 2010.*

5: *Unions-Sprachregelung zur GG-Änderung und zur Jobcenterreform, 08. Februar 2010.*

7: *Vorbereitung der Sitzung A+S-Ausschuss: Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende, 09. Februar 2010.*

10: *Einigung zwischen allen Beteiligten auf Eckpunkte der GG-Änderung, 12. Februar 2010.*

BMAS-Akte Ablege-Nr. 31 (2010):

- 1: *Rundschreiben der CSU-Landesgruppe*, 28. Januar 2010.
- 2: *Gespräch über aktuellen Stand der Neuorganisation zwischen BM von der Leyen und MP der B-Länder mit Einigung auf GG-Änderung*, 07. Februar 2010.
- 5: *Brief von VV BA Weise an BM von der Leyen zur Leistungsfähigkeit der zKT*, 24. Februar 2010.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 32 (2010):

- 1: *Handschriftlicher Vermerk zur Umsetzbarkeit der getrennten Aufgabenwahrnehmung*, ohne Datum.
- 2: *Handschriftlicher Vermerk zu den Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen*, Februar 2010.
- 3: *Diskussion über das Problem des Auseinanderfallens von Aufsichtsbefugnissen der Länder und Finanzverantwortung des Bundes bei ZAG*, 23. Februar 2010.
- 4: *Konstituierende Sitzung der InterfrakBLAG*, 26. Februar 2010.
- 5: *Informationsvermerk zum Sachstand*, 26. Februar 2010.
- 6: *Schreiben des DST an BM von der Leyen mit Beschwerde über Ausschluss der KomSpV aus der InterfrakBLAG*, 26. Februar 2010.
- 7: *BMAS-Entwurf, Optimierte Jobcenter'*, 03. März 2010
- 8: *BMAS-interne Verhandlungsgrundlage für die zweite Sitzung der InterfrakBLAG*, 10. März 2010.
- 9: *Vermerk zu bestehenden Trägern in getrennter Aufgabenwahrnehmung*, 10. März 2010.
- 10: *Vermerk zur Entfristung und Ausweitung der Option*, 10. März 2010

BMAS-Akte Ablege-Nr. 33 (2010):

- 2: *BMAS-interner Vermerk zum kooperativen Steuerungsmodell*, 04. März 2010.
- 3: *E-Mailverkehr zwischen BMI und BMAS zur Benennung der ARGE-Nachfolge*, 05. März 2010.
- 4: *Übersendung der Kriterien, die die Länder 2004 zur Auswahl der zKT angelegt haben*, 05. März 2010.
- 5: *Versendung der BMAS-Vorschläge für die InterfrakBLAG*, 08. März 2010.
- 6: *Brief VG BA Alt an St. Hoofe zur GG-Änderung*, 08. März 2010.
- 7: *Sitzung der InterfrakBLAG und Vorbesprechung der Länder*, 10. März 2010.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 34 (2010):

- 1: *Vermerk zum Verfahren und zu Kriterien der Zulassung von Optionskommunen*, 09. März 2010.

- 2: *Stellungnahme des Arbeitsministeriums Bayern zum Sachstand*, 09. März 2010.
- 3: *BMAS-intern E-Mailverkehr zum integrierten Steuerungs- und Aufsichtskonzept des BMAS*, 16. März 2010.
- 4: *BMAS-intern E-Mailverkehr zur Blockade des BMI bei weitergehenden Personalbefugnissen der Geschäftsführer*, 16. März 2010.
- 5: *Weiterentwicklung der BMAS-Vorschläge nach der InterfrakBLAG*, 17. März 2010.
- 6: *Sitzung der InterfrakBLAG*, 19. März 2010.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 35 (2010):

- 3: *Zusammenfassung der Ergebnisse der Sitzung der InterfrakBLAG*, 19. März 2010.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 39 (2010):

- 1: *Kabinettsvorlage: Entwurf eines Gesetzes zur Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende und Entwurf der Verordnung über das Verfahren zur Feststellung der Eignung als zugelassener kommunaler Träger*, 15. April 2010.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 40 (2010):

- 1: *'Liebe Freunde'- Brief von BM von der Leyen an die Fraktionen*, 19. April 2010.
- 2: *BRH-Bewertung des Gesetzentwurfes und Stellungnahme des BMAS zur Bewertung*, 20. April 2010.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 48 (2010):

- 1: *Rede StS. Brauksiepe in BR-Sitzung*, 06. Juni 2010.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 50 (2010):

- 1: *BMAS-Fragenkatalog zur Sitzung des Bundestagsausschusses A+S*, 07. Juni 2010.
- 2: *BMAS-Entwurf einer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrats vom 04. Juni 2010*, 07. Juni 2010.

BMAS-Akte Ablege-Nr. 52 (2010):

- 1: *Strittige Punkte und Standpunkte der Akteure*, 10. Juni 2010.
- 2: *Antwortschreiben des BMAS an das Bundesnetzwerk der ARGEn zum Brief vom 17. Mai 2010*, 14. Juni 2010.

Externe Stellungnahmen BA Ablege-Nr. 1 (2009/2010):

- 1: *Stellungnahme der BA zum Eckpunktepapier des BMAS*, 08. Dezember 2009.
- 2: *BA-internes Argumentationspapier für die getrennte Aufgabenwahrnehmung zur internen und externen Kommunikation*, Januar 2010.
- 3: *Protokoll des Jour-Fixe zur Neuorganisation der Grundsicherung*, 18. Januar 2010
- 4: *Brief VG BA Alt an St. Hoofe mit Forderungen für die InterfrakBLAG*, 08. März 2010.

Band I IIb4 (2008):

- 1: *Schreiben VG BA Alt an St. Scheele*, 09. Juni 2008.
- 2: *Stellungnahme des Bundesrechnungshofes zum Entwurf der BLAG zum SGB II*, 26. Juni 2008.
- 3: *Protokoll der Leitungsbesprechung mit BM Scholz im Rahmen der Sonder-ASMK*, 14. Juli 2008.
- 4: *Briefentwurf BM Scholz an SPD- und Unionsfraktion zum Beschluss der ASMK*, 15./16. Juli 2008.
- 5: *Beschluss der ASMK*, 22. Juli 2008.
- 6: *Eckpunkte zu zKT bei ZAG*, 25. Juli 2008.
- 7: *Eckpunkte zur verfassungsmäßigen Verankerung der ARGEn*, 29. Juli 2008

Band II IIb4 (2008):

- 1: *Ergebnisprotokoll der Sonder-ASMK*, 14. Juli 2008.
- 2: *Schreiben VV BA Weise an Mitarbeiter der BA*, 28. Juli 2008.
- 3: *BMAS-Schreiben an BMI, BMJ, BMF und BK mit Bitte um Prüfung des Diskussionsentwurfs*, 29. Juli 2008.
- 4: *Brief des St. Scheele an Senator Wersich (Hamburg) zum Beschluss der ASMK vom 14. Juli 2008*, 30. Juli 2008.
- 5: *Synopse zum Regelungsbedarf SGB II und zKT*, 05. August 2008.
- 6: *Ergebnisprotokoll der Ressortbesprechung zwischen BMF, BMI, BMJ, BK und BMAS*, 08. August 2008.

Band III IIb4 (2008):

- 1: *BMAS-Einschätzung der Lage vor ASMK am 14. Juli 2008*, 11. Juli 2008
- 4: *Darstellung der diskutierten Optionen zum ZAG bei der AG Sondersitzung in der Koalitionsfrühstücksrunde*, 26. August 2008.
- 5: *BMAS-intern Gespräch zur Neuorganisation und zu Argumentationspapieren der Länder*, 10. September 2008.
- 6: *BMAS-interne Reaktion auf die Stellungnahme des Bundesrechnungshofes*, 11. September 2008.
- 7: *BMAS-Bewertung Stellungnahme des Bundesrechnungshofes vom 08. August 2008*, 11. September 2008
- 9: *Stellungnahme des BMI zu ZAG in Absprache mit dem BMJ*, 17. September 2008.
- 10: *Schreiben des BK an die Staatssekretäre zum Entwurf der Eckpunkte der verfassungsrechtlichen Absicherung*, 18. September 2008.
- 11: *BMAS-interner Informationsvermerk an St. Scheele*, 23. September 2008.

12: *BMAS-interner Informationsvermerk zu A-Länder Kaminrunde*, 26. September 2008.

13: *Einladung der Staatssekretäre der Länder zur Besprechung und Vorstellung zum Stand des ZAG durch das BMAS*, 29. September 2008.

Band V IIb4 (2008):

1: *Ergebnisprotokoll der Ressortbesprechung*, 22. September 2008.

2: *Reaktion des BK auf das Eckpunktepapier*, 23. September 2008.

3: *Stellungnahme des BMF zum Eckpunktepapier*, 23. September 2008.

4: *Stellungnahme der BA zu den ZAG-Modellen*, 24. September 2008.

5: *Kurzbericht der Staatssekretärrunde*, 24. September 2008.

Band VI IIb4 (2008):

2: *Beschlussvorschlag der A-Länder zur Vorbereitung der Sonder-ASMK*, 27. September 2008.

3: *BMAS-Bewertung zum Beschlussvorschlag*, 27. September 2008.

5: *Brief mit BMAS-Anforderungen zur Verfassungsänderung*, 07. Oktober 2008.

6: *Sachstand zum Eckpunktepapier*, 08. Oktober 2008.

7: *Beschlussvorschlag der Amtschefkonferenz der ASMK*, 16. Oktober 2008.

Band VII IIb4 (2008):

1: *Anfrage von PStS. Fuchtel zu den Auswirkungen der Neuorganisation zu ZAG auf die BA*, 29. Oktober 2008.

2: *Zeitplan zum Gesetzgebungsverfahren*, 04. November 2008.

3: *Ausschussdrucksache 16(11)1261: Bericht zum Stand der Beratungen*, 04. November 2008.

5: *Sprechzettel für den Bundestagausschuss A+S*, 12. November 2008.

6: *Beschlussvorschlag der ASMK*, 13./14. November 2008.

7: *Haltung des BMAS zum Beschluss der ASMK in Vorbereitung der Frühstücksrunde*, 25. November 2008.

Band VIII IIb4 (2008):

2: *BMAS-Bewertung Beschluss der ASMK vom 14. November*, 14. November 2008.

3: *Entwurf eines Regierungsentwurfs zur Verankerung der ZAG als Behörden sui generis und Neuregelung der Option*, 08. Dezember 2008.

4: *Sachstandvermerk zur Vorbereitung der MPK am 18. Dezember 2008*, 16. Dezember 2008.

5: *Verlauf und Ergebnisse der MPK*, 18. Dezember 2008.

Band IX IIb4 (2009):

- 1: *BMAS-Bewertung Bayernvorschlag zur Bundesauftragsverwaltung*, 02. Januar 2009.
- 2: *Ergebnis der Gespräche von BM Scholz mit MP Rüttgers*, 07. Januar 2009.
- 3: *Brief von StS. Scheele an Vorstandsvorsitzenden BA Weise zur Beteiligung der BA und den Beratungen*, 16. Januar 2009.
- 4: *Übersicht über die Standpunkte von Bund und Ländern*, 19. Januar 2009.
- 5: *Übersendung der Gesetzentwürfe zu ZAG als Anstalten des öffentlichen Rechts an Dreyer und Laumann*, 30. Januar 2009.

Band X IIb4 (2009):

- 1: *Stellungnahme des Bundeskanzleramts*, 05. Februar 2009.
- 3: *Versand des Gesetzentwurfes an die Fraktionen, die Bundesressorts und die KomSpV*, 13. Februar 2009.
- 4: *Pressestatement zum Gesetz zur Regelung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende und Gesetz zur Änderung des GG*, 16. Februar 2009.
- 5: *Leitungsvorlage zur Verlängerung der ARGE-Verträge*, 18. Februar 2009.
- 6: *Schreiben von BM Scholz an Mitglieder der Koalitionsfraktion mit Information zur geplanten Verlängerung der ARGE-Verträge*, 19. Februar 2009.
- 8: *Brief der Unionsfraktionsspitze an die Mitglieder der Fraktion zu Ablehnung des ZAG-Entwurfs*, 27. Februar 2009.
- 9: *Informationsvermerk zur Chronologie der Neuorganisation*, 02. März 2009.
- 10: *BMAS-Bewertung der Ablehnung des ZAG-Entwurfes durch die Unionsfraktion und Anmerkungen der Fachabteilung*, 02. März 2009.

Band XI IIb4 (2009):

- 2: *Entscheidung über gemeinsame Linie der Union*, 02. April 2009.
- 3: *BMAS-Reaktion auf den Alternativvorschlag aus Bayern in Form der Bundesauftragsverwaltung*, 09. April 2009.

Band XII IIb4 (2009):

- 1: *Brief von PStS. Kossendey vom BMV und Landrat Bensberg mit einer Erläuterung der Entscheidung der Unionsfraktion*, 24. März 2009.
- 2: *MPK zu Auswirkungen der Föderalismusreform II auf die Neuorganisation im SGB II*, 26. März 2009.

Band XIII IIb4 (2009):

- 3: *Synopse der Wahlprogramme*, 29. Juni 2009.
- 4: *Informationsvermerk zur BMAS-Position vor der Wahl*, 14. September 2009.

5: *Sprechzettel für die A-Staatssekretärsrunde*, 18. September 2009.

Band „Kommunikation mit MdB“ (2009):

1: *Brief von Fraktionschef Kauder (CDU) an Fraktionschef Struck (SPD) bezüglich der Zusage zur Verlängerung der Option bis 2013 auch ohne sonstig Einigung*, 13. Mai 2009.

Band I „Externe Stellungnahmen: Länder“ (2008):

1: *Brief von LM Lauterbach an BM Scholz*, 03. September 2008.

2: *BMAS-Stellungnahme zum hessischen Gesetzesvorschlag*, 05. September 2008.

5: *BMAS-Bewertung der Beschlussvorschläge der A-Länder*, 09. Oktober 2008.

Band II „Externe Stellungnahmen: Länder“ (2008)

1: *BMAS-Bewertung des Beschlusses der Amtschefkonferenz der ASMK am 16. Oktober*, 06. November 2008.

2: *BMAS-Bewertung des Beschlusses der AMSK vom 13./14. November*, 14. November 2008.

3: *Beschluss des Chefs des Bundeskanzleramtes und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder*, 27. November 2008.

Engel, Rolf (S-H-Akte) (2009a): *Neuorganisation der Verwaltung der Grundsicherung. Sachstand zur Vorbereitung auf die Dienstbesprechung am 05. November 2009*, 02. November 2009.

Engel, Rolf (S-H-Akte) (2009b): *Sachstand zur Neuorganisation und Chronologie der ARGE-Nachfolgediskussion*, 03. August 2009.

## Interviews

Augel, Roswitha (Referatsleiterin Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im MSAGD in RLP): *Telefongespräch am 13. Juni 2012*, Transskript Nr. 9, S. 1-7.

Bermig, Klaus (Referatsleiter Ilc1 Grundsatzfragen der Grundsicherung im BMAS): *Persönliches Gespräch am 18. Mai 2012 in Berlin*, Transskript Nr. 4, S. 1-15.

Hofman, Christian (Büroleiter Malu Dreyer: Arbeitsministerin RLP): *Telefongespräch am 21. März 2012*, Protokoll Nr. 1, 1-2.

Horzetzky, Günther (Ehemaliger Staatssekretär im BMAS von Oktober 2008 bis November 2009): *Persönliches Gespräch am 10. Mai 2012 in Berlin*, Transskript Nr. 3, S.1-9.

Keller, Markus (Referent für SGB II beim DLT): *Persönliches Gespräch am 15. Mai 2012 in Berlin*, Protokoll Nr. 2, S.1-8.

- Keßler, Andrea (Referatsleiterin im Sozialministerium Sachsen): *Telefongespräch am 01. Juni 2012*, Transskript Nr. 7, S. 1-9.
- Kruse, Volker (Referatsleiter im MASG Schleswig-Holstein): *Persönliches Gespräch am 18. März 2012 in Berlin*, Transskript Nr. 1, S.1-13.
- Laumann, Karl-Josef (Ehemaliger Arbeitsminister in Nordrhein-Westphalen von 2005 bis 2010): *Persönliches Gespräch am 04. Juni 2012 in Berlin*, Transskript Nr. 8, S. 1-9.
- Leitung BA (anonym): *Persönliches Gespräch am 24. Mai in Berlin*, Protokoll Nr.4, S.1-6.
- Mauer, Urban (Referatsleiter in der Hessischen Staatskanzlei): *Persönliches Gespräch am 31. Mai 2012 in Wiesbaden*, Transskript Nr. 6, S. 1-14.
- Offer, Regina (Referentin für Arbeit und Soziales beim DST): *Persönliches Gespräch am 09. Mai in Berlin*, Transskript Nr. 2, S.1-13.
- Schiewerling, Karl (MdB in der Unionsfraktion und Vorsitzender der Arbeitsgruppe SGB II der Unionsfraktion): *Schriftliche Beantwortung des Fragenkatalogs am 19. Juni 2012*, Protokoll Nr. 5, S.1-9.
- Stahl, Jürgen (Fachlicher Leiter Geschäftsbereich POE6 in der Zentrale der BA): *Persönliches Gespräch am 21. Mai 2012 in Nürnberg*, Protokoll Nr. 3, S.1-3.
- Wersich, Dietrich (ehemaliger Sozialsenator in Hamburg): *Telefongespräch am 25. Mai 2012*, Transskript Nr. 5, S. 1-8.

## Anhang

## Anhang 1: Übersicht Experten

Akteur	Experte	Expertenstatus/ Bezug zum Entscheidungsprozess	
		Leitungsebene	Fachebene
BMAS (korporativer Akteur auf Bundesebene)	Abetz, Dr. Marie-Claire		Referentin beim zuständigen Referat IIb4 (inhaltliche Vorbereitung)
	Bermig, Dr. Klaus		Referatsleiter des zuständigen Referats IIb4 (inhaltliche Vorbereitung und stellvertretende Teilnahme an Diskussionen/Entscheidungen)
	Borgwardt, Björn		Referent beim zuständigen Referat IIb4 (inhaltliche Vorbereitung)
	Buchheim, Silvio		Referent beim zuständigen Referat IIB4 (inhaltliche Vorbereitung)
	Brauksiepe, Dr. Ralf	Staatssekretär seit 2009 (ministerieller Entscheider)	
	Hoofe, Gerd	Staatssekretär seit 2009 (ministerieller Entscheider)	
	Horzetzky, Dr. Günther	Staatssekretär von 2008 bis 2009 (ministerieller Entscheider)	
	Jung, Dr. Franz-Josef (CDU)	Bundesarbeitsminister von Oktober 2009 bis November 2009 (politischer Entscheider)	
	Scheele, Detlef	Staatssekretär von 2008 bis 2009 (ministerieller Entscheider)	
	Scholz, Olaf (SPD)	Bundesarbeitsminister von 2007 bis 2009	

		(politischer Entscheider)	
	Von der Leyen, Dr. Ursula (CDU)	Bundesarbeitsministerin seit 2009 (politische Entscheiderin)	
<b>BA</b> (korporativer Akteur auf Bundesebene)	Alt, Heinrich	Vorstandsmitglied für Grundsicherung (Fach- und Verwaltungsexperte)	
	Weise, Jürgen	Vorstandsvorsitzender (Fachexperte und Verantwortlicher)	
<b>CDU/CSU-Fraktion</b> (korporativer Akteur auf Bundesebene)	Falk, Ilse	Stellvertretende Fraktionsvorsitzende von 2005 bis 2009 (politischer Entscheider)	
	Kauder, Dr. Volker	Fraktionsvorsitzender (politischer Entscheider)	
	Schiewerling, Karl		Arbeitsmarkt- und Sozialpolitischer Sprecher („Experte für Hartz IV“), Mitglied der InterfrakBLAG (politischer Experte und Entscheider)
	Straubinger Max		Mitglied im Ausschuss für Arbeit und Soziales und Mitglied der InterfrakBLAG (politischer Experte und Entscheider)
<b>SPD-Fraktion</b> (korporativer Akteur auf Bundesebene)	Heil, Hubertus	Generalsekretär von 2005 bis 2009, ab 2009 stellvertretender Vorsitzender (politischer Entscheider)	
	Nahles, Andrea		Sprecherin Fraktionsarbeitsgruppe Arbeit und Soziales (politische Expertin)
	Steinmeier, Frank-Walther	Fraktionsvorsitzender seit 2009 (politischer Entscheider)	
	Struck, Peter	Fraktionsvorsitzender von 2005 bis 2009 (politischer Entscheider)	
<b>Deutscher Landkreistag (KomSpV)</b> (korporativer Akteur auf Bundesebene)	Duppré, Dr. Hans-Jörg	Präsident (kommunale Interessenvertretung)	
	Henneke, Prof. Dr. Hans-Günter	Geschäftsführendes Präsidialmitglied (kommunale Interessenvertretung)	

	Vorholz, Dr. Irene		Beigeordnete im Aufgabenbereich Grundsi- cherung (Fachexpertin und kommunale Interessenvertretung)
<b>Deutscher Städtetag (KomSpV)</b> (korporativer Akteur auf Bundesebe- ne)	Göppert, Verena		Beigeordnete im Aufgabenbereich Arbeit, Jugend, Gesundheit, Soziales (Fachexpertin und kommunale Interessenvertretung)
	Offer, Regina		Referentin für Arbeit, Jugend, Gesundheit, Soziales (Fachexpertin und kommunale Interessenvertretung)
<b>Landesregierungen</b> Mi- nisterpräsidenten und Landesarbeitsministerien (korporative Akteure auf Landesebene – zugleich Mitglieder der ASMK als kollektivem Akteur)	Baaske, Günter (SPD)		Landesarbeitsminister in Brandenburg seit 2009 (landespolitischer Mitentscheider)
	Banzer, Jürgen (CDU)		Landesarbeitsminister in Hessen von 2009 bis 2010 (landespolitischer Mitentscheider)
	Beck, Kurt (SPD)	Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz (Ausarbeitung des ZAG-Entwurfes) (lan- despolitischer Entscheider)	
	Döring, Uwe (SPD)		Landesarbeitsminister in Schleswig-Holstein von 2005 bis 2009 (landespolitischer Mit- entscheider)
	Dreyer, Malu (SPD)		Landesarbeitsministerin in Rheinland-Pfalz (landespolitischer Mitentscheider)
	Haderthauer, Christine (CSU)		Landesarbeitsministerin in Bayern seit 2008 (landespolitischer Mitentscheider)
	Koch, Dr. Roland (CDU)	Ministerpräsident in Hessen von 1999- 2009 (Ablehnung EKA) (landespolitischer Entscheider)	
	Laumann, Karl-Joseph (CDU)		Landesarbeitsminister in Nordrhein- Westfalen von 2005 bis 2010 (landespoliti- scher Mitentscheider)
	Rüttgers, Dr. Jürgen (CDU)	Ministerpräsident in Nordrhein- Westfalen von 2005 bis 2010 (Ausarbei- tung ZAG-Entwurf) (landespolitischer Entscheider)	

---

	Tillich, Stanislav (CDU)	Ministerpräsident in Sachsen seit 2008 (landespolitischer Entscheider)	
	Wersich, Dietrich (CDU)		Senator für Gesundheit und Soziales in Hamburg von 2005 bis 2011 (landespoliti- scher Mitentscheider)

## Anhang 2: Übersicht Interviewpartner

Akteur	Anzahl	Interviewpartner / Expertenstatus	Anfrage am	Gespräch am	Art des Gespräches	Transskript/ Gesprächsprotokoll	Zitieren	Siehe Anhang 3
BMAS	1	<b>Bermig, Dr. Klaus</b> Referatsleiter im Referat Grundsatzfragen der Grundsicherung IIc1 (am ganzen Prozess auf Fachebene beteiligt)	26. April 2012	18. Mai 2012	Persönliches Gespräch	Tonbandaufnahme und Transskript	Einverstanden	3.4
	2	<b>Horzetzky, Dr. Günther</b> ehemaliger Staatssekretär von Oktober 2008 bis November 2009 (beteiligt an ASMK und auf Leitungsebene an Entscheidungen im BMAS)	10. April 2012	10. Mai 2012	Persönliches Gespräch	Tonbandaufnahme und Transskript	Einverstanden nach Einsicht des Transskripts	3.3.
BA	3	<b>Leitungsebene BA-Zentrale</b> Führungspersonal in der BA-Zentrale	19. Mai	24. Mai 2012	Persönliches Gespräch	Protokoll	Anonym	3.13.
	4	<b>Stahl, Jürgen</b> Fachlicher Leiter Geschäftsbereich POE 6 Personal/Organisationsentwicklung (am ganzen Prozess auf fachlicher Ebene beteiligt)	13. März 2012	21. Mai 2012	Persönliches Gespräch	Protokoll	Einverstanden	3.12.
CDU/CSU-Fraktion	5	<b>Schiewerling, Karl</b> Arbeitsmarkt- und Sozialpolitischer Sprecher der Unionsfraktion; Mitglied der InterfrakBLAG (Gründer der internen AG zum SGB II im BT	13. März 2012	Kein Gespräch	Übersendung eines schriftlichen Fragenkatalogs am 17. April 2012	Schriftliche Antwort auf Fragenkatalog am 19. Juni 2012	Einverstanden	3.14.

Akteur	Anzahl	Interviewpartner / Expertenstatus	Anfrage am	Gespräch am	Art des Gespräches	Transskript/ Gesprächsprotokoll	Zitieren	Siehe Anhang 3
		nach der Ablehnung des ZAG)						
A-Länder	6	<b>Augel, Roswitha</b> (für Ministerpräsident Kurt Beck) Leiterin Referat Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik MSAGD RLP (auf Fachebene am gesamten Prozess beteiligt)	14. Mai 2012	13. Juni 2012	Telefongespräch	Tonbandaufnahme und Transskript	Einverstanden	3.9.
	7	<b>Hofmann, Christian</b> (für Arbeitsministerin Malu Dreyer) Büroleiter der Arbeitsministerin RLP; Mitglied in der InterfrakBLAG	13. März 2012	21. März 2012	Telefongespräch mit Büroleiter	Telefonnotiz	Einverstanden	3.10.
B-Länder	8	<b>Keßler, Andrea</b> (für Ministerpräsident Stanislaw Tillich) Leiterin Referat 31 MSV Sachsen (damals Spiegelreferentin für Arbeit und Soziales in der Sächsischen Staatskanzlei)	29. Mai 2012	01. Juni 2012	Telefongespräch	Tonbandaufnahme und Transskript	Einverstanden	3.7.
	9	<b>Kruse, Volker</b> (für die Arbeitsminister Döring/Dr. Garg) Leiter des Referats Arbeitsmarktpolitik im MASG Schleswig-Holstein (auf fachlicher Ebene am gesamten Prozess beteiligt)	13. März 2012	18. April 2010	Persönliches Gespräch	Tonbandaufnahme und Transskript	Einverstanden	3.1.
	10	<b>Laumann, Karl-Josef</b> Ehemaliger Arbeitsminister NRW 2005-2010, Mitglied in der InterfrakBLAG	03. Mai 2012	04. Juni 2012	Persönliches Gespräch	Tonbandaufnahme und Transskript	Einverstanden	3.8.
	11	<b>Mauer, Dr. Urban</b> (für Ministerpräsident Roland Koch) Leiter Referat Grundsatzfragen der	16. April 2012	31. Mai 2012	Persönliches Gespräch	Tonbandaufnahme und Transskript	Einverstanden	3.6.

Akteur	Anzahl	Interviewpartner / Expertenstatus	Anfrage am	Gespräch am	Art des Gespräches	Transskript/ Gesprächsprotokoll	Zitieren	Siehe Anhang 3
		Wirtschaftspolitik und Controlling; Gruppe Politische Planung, Analyse, Controlling und Effizienz der Verwaltung (für Ministerpräsident Koch Teilnahme an allen wichtigen Gesprächen und Beteiligung auf Fachebene am gesamten Prozess)						
ASMK	12	<b>Wersich, Dietrich</b> Sozialsenator in Hamburg und Vorsitzender der ASMK 2008	03. Mai 2012	25. Mai 2012	Telefongespräch	Tonbandaufnahme und Transskript	Einverstanden	3.5.
Kommunale Spitzenverbände	13	<b>Keller, Markus</b> Referent SGB II beim DLT	12. März 2012	15. Mai 2012	Persönliches Gespräch	Protokoll	Einverstanden	3.11.
	14	<b>Offer, Regina</b> Referentin im Dezernat für Arbeit, Jugend, Gleichstellung und Soziales des DST	04. Mai 2012	09. Mai 2012	Persönliches Gespräch	Tonbandaufnahme und Transskript	Einverstanden	3.2.

### Anhang 3: Auswahl Transskripte/Protokolle

---

Dieser Anhang kann nicht ohne die Zustimmung der Interviewpartner veröffentlicht werden, da die Informationen der Interviews außerhalb des Bewertungsverfahrens teilweise vertraulich zu behandeln sind.

## Anhang 4: Erklärungstabellen Akten und Dokumente

## 4.1. Kooperative Jobcenter (KJC)

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
BMAS	<p>Will grundsätzlich Zusammenarbeit BA und Kommunen (Nahles 2008) und sieht im Lichte des BVerfG-Urteils KJC als modifizierte Variante der GAW (findet dafür keine Mehrheit) (S-H-Akte Engel 2009b)</p> <p>Sieht KJC zunächst als attraktives Angebot der Zusammenarbeit zwischen BA und Kommunen, erkennt mit der Zeit verfassungsrechtliche und umsetzungs- bzw. verwaltungspraktische Probleme des KJC (Ablege-Nr. 1 2009, 2; BMAS 2008b)</p> <p>Ausschlaggebend für Zustimmung Bundesarbeitsminister Scholz zu GG-Änderung nach Ablehnung ist: keine Ausweitung zkt und Rechts- und Fachaufsicht des BMAS (Band I 2008, 4)</p>	<p>Politischer Wille vorhanden, rechtlich aber nicht umgesetzt. Idee: „so viel Kooperation wie möglich aber so wenig wie nötig“ (Ablege-Nr. 1 2008, 1; Warendorf 2008)</p>	<p>Vorgaben des BVerfG zum Grundsatz der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung und dem Demokratieprinzip (BVerfGE 2007, Leitsatz)</p> <p>Zunächst Uneinigkeit unter den Ländern (parteibezogen), dann parteiübergreifender Schulterschluss Döring/Laumann und Einigung sowie einstimmige Ablehnung des KJC mit 16:0 – Bund-Länder-Konflikt (Band III 2008, 1; FTD 2008; Spiegel 2008a)</p> <p>Umstellung von ARGEn auf KJC mit großem Verwaltungsaufwand verbunden (Mehrkosten und Zweifel an praktischer Umsetzbarkeit) (Hessisches Sozialministerium 2008; S-H-Akte Engel 2009b)</p> <p>Verfassungsrechtliche Zweifel (der Länder und des Bundes) bezüglich der vorgesehenen Kooperationselemente (wie viel Kooperation ist im Rahmen der Verfassung möglich)</p>	<p>BA drängt auf schnelle Umwandlung der ARGEn in KJC („kalte Umstellung“) (Hessisches Sozialministerium 2008)</p> <p>Zu Beginn sind sich Bund, Länder und Kommunen einig, dass eine schnelle Entscheidung getroffen und schnell eine Lösung gefunden werden soll (BMAS 2008b; Nahles 2008)</p>
BA	<p>Starke Stellung der BA, die Konzept mit erarbeitet hat, SGB II unter dem Dach der BA angesiedelt und in Struktur der BA integriert (Band I 2008,</p>			

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
A- und B-Länder	<p>Nr.1; BMAS 2008a)</p> <p>Befürchten zumindest starken Einflusszuwachs des Bundes und der BA im SGB II und starken Einflussverlust der Länder (Band I 2008, 3)</p> <p>Angst vor Errichtung eines „Bundessozialamtes“, Verlust von lokalem Sachverstand und dezentraler Handlungsmöglichkeit (BDA 2008a und 2008b)</p> <p>Befürchten zudem Verwaltungschaos und Probleme der Umsetzung vor Ort (Hessisches Sozialministerium 2008)</p> <p>Wollen bewährte Struktur der Zusammenarbeit erhalten und rechtlich absichern (GG-Änderung) (ASMK 2008a)</p>	<p>Konzept steht aus Ländersicht dem Ziel der SGB II-Reform 2005 entgegen (Hilfe unter einem Dach ist nicht gleich Leistungen aus einer Hand) (DST 2008; S-H-Akte Engel 2009)</p>	<p>(BDA 2008a ; FTD 2008, Hessisches Sozialministerium 2008; S-H-Akte Engel 2009b)</p> <p>BA versucht in dieser Phase durch direkte Gespräche mit Kommunen vollendete Tatsachen pro KJC zu schaffen (FTD 2008)</p>	
Kommunale Spitzenverbände	<p>Grundsätzlich für Kommunalisierung. Hier: Kommunen haben keinen Einfluss auf AMP im SGB II Kommunales Personal fürchtet Übernahme durch BA und „Bundessozialamt“ (BA 2008; BDA 2008b; DLT 2008a)</p>	<p>Betroffene Geschäftsführer der ARGEn sehen darin GAW, die der Leitidee entgegensteht (ARGE-Geschäftsführer 2008)</p>	<p><b>Einigung auf GG-Änderung in Sonder-ASMK am 09. Mai 2008</b> (DStGB 2008; Reuters 2008; Spiegel 2008b)</p>	

## 4.2. Zentren für Arbeit und Grundsicherung

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
BMAS	<p>Zunächst pro Mischverwaltung sui generis orientiert an bestehender ARGE-Struktur dann Kompromiss Anstalten des öffentlichen Rechts (Band II 2008, 6; Band V 2008, 1; Band V 2008, 3; Band IX 2009, 4; BMAS 2008c, 2008d und 2008e; Scheele 2008)</p> <p>Weitgehende Veränderung der Verwaltungsstrukturen bei Anstalten des öffentlichen Rechts führt zu Notwendigkeit Bundesaufsicht (Band I 2008,7; Band VI 3; Band VI 2008, 5; Band VII 2008, 5; Band VIII 2008, 2; Band VIII 2008, 4; Band II Länder 2008, 1)</p> <p>Bereitschaft zur Zustimmung Anstalten des öffentlichen Rechts nur unter der Prämisse der Ansiedlung beim Bund (und keine Ausweitung Option) (Band I 2008, 4; Band III 2008, 12)</p>	Bund, Länder und Kommunen plädieren einhellig für ZAG als beste „Lösung im Sinne der Betroffenen“ (Articus 2008; DLT 2008d)	<p>Widerspruch in Länderforderungen: Orientierung an bisheriger ARGE-Struktur und Durchsetzung Dienstherrenfähigkeit nicht zeitgleich möglich, zudem lehnen BMI und BMF ZAG zunächst ab (Band I 2008, 6; Band III 2008, 2; Band II Länder 2008, 2; ASMK 2008d)</p> <p>BVerfG-Urteil spricht nicht grundsätzlich gegen GG-Änderung (Ablege-Nr.2 2009, 2)</p> <p>Positionierung vor Bundestagswahl im Herbst 2009, Hoffnung mit neuer Mehrheit eigene Ideen (SPD gegen Ausweitung Option) ohne GG-Änderung umsetzen zu können (Band I 2008, 4; Band II 2008, 4; Band XI 2009, 2)</p>	<p>Unionsfraktion schlägt vor zunächst GAW einzurichten um Frist BVerfG einzuhalten und dann in Ruhe nach der besten Lösung zu suchen (Zeit schinden) (Band X 2009, 8)</p> <p>Geplant war Beginn des Gesetzgebungsverfahrens im Januar 2009 und Verkündung vor der Sommerpause 2009 (Band VII 2008, 2)</p> <p>Steigende Verunsicherung der Betroffenen erhöht Druck für zeitnahe Lösung (Band II 2008, 2; Band X 2009, 6)</p>
BA	Einflussverlust gegenüber KJC aufgrund geplanter Eigenständigkeit und Personalverlust (Band V 2008, 4; Band VII 2008, 1; Band IX 2009, 3)		Kanzlerin einigt sich mit Scholz im Rahmen des Bund-Länder übergreifenden Kompromisses behält sich aber Letztentscheidung vor (Band III 2008, 10; Band VIII 2008, 5; Band X 2009, 6; Band XI 2009, 3; BMAS 2009a)	
Unionsfraktion	<b>Ablehnung aus grundsätzlicher ordnungspolitischer Überzeugung gegen GG-Änderung und verfassungsrechtliche Verankerung der Mischverwaltung - klare Zuordnung von Verwaltungszu-</b>	Unionsfraktion sieht Umsetzung auch durch Konzentration SGB II bei der BA und	Auseinanderfallen von Finanzierungs-	

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
	<p>ständigkei<b>t</b> nicht gegeben (Demokratieprinzip) (Band X 2009, 1, 8 und 10; Band XII 2009, 1)</p> <p>Befürchtet großen bürokratischen Aufwand (aus diesem Grund auch vom BMAS erst abgelehnt) (Band X 2009, 8 und 10, Tagesspiegel 2009)</p> <p>Will sich nicht vor der BT-Wahl durch Zeitdruck zu einer Entscheidung zwingen lassen (Band X 2009, 8)</p>	<p>vertragliche Kooperation als möglich (Anm.: eigentlich zunächst SPD-Vorschlag) (Band X 2009, 8)</p>	<p>und Aufgabenverantwortung sowie Letztverantwortung (Aufsichts- und Prüfinteresse Bund) (Band II 2008, 3 Band III 2008, 9; Band I Länder 2008, 5)</p> <p>Widerspricht Ziel der Föderalismusreform I (Entflechtung)– grundsätzliche Problematik zwischen ordnungspolitischen und fachlichen/inhaltlichen Argumenten und Positionen (Scheele 2009)</p>	
A- und B-Länder	<p>Fordern Dienstherrenfähigkeit (einheitliche Rahmenbedingungen und Eigenständigkeit) (Band VI 2008, 2; Band VI 2008 6 und 7; Band VII 2008, 6; Band VII 2008, 7; Band IX 2009, 4; Band I Länder 2008 1 und 2; AMSK 2008c)</p> <p>Forderung nach Landesbehörde und –aufsicht, später Bereitschaft Bundesaufsicht anzuerkennen (Ablege-Nr.1 2008 2; Band III 2008, 5; Band V 2008, 5; Band VI 2008, 7; Band I Länder 2008 1 und 2)</p> <p>Einzigste Möglichkeit der Zusammenarbeit BA und Kommunen auf Augenhöhe sowie Einfluss auf Arbeitsmarktpolitik im SGB II (Band I 2008, 3; Band II Länder 2008, 3; ASMK 2008b)</p>	<p>Bund, Länder und Kommunen plädieren einhellig für ZAG als beste „Lösung im Sinne der Betroffenen“ (Articus 2008; DLT 2008d)</p>	<p><b>Ablehnung der ZAG durch die Unionsfraktion(sspitze) am 16. März 2009</b> (Reuters 2009; BMAS 2009b und 2009c)</p>	

## 4.3. Eigenständige und kooperative Aufgabenwahrnehmung

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
BMAS	<p>Bewusstsein über verfassungsrechtliche Probleme der Kooperation (Umfang?) ohne GG-Änderung und verwaltungspraktische Umsetzungsprobleme und zugleich Bindung an den Koalitionsvertrag (Ablege-Nr.5 2009, 2 und 3; Ablege-Nr.9 2009, 2; Ablege-Nr.12 2009, 1; Ablege-Nr.13 2009, 4 und 7; Ablege-Nr. 32 2010, 1)</p> <p>Grundsätzlich weiterhin für Zusammenarbeit zwischen Bund und Kommunem aber Weg über verfassungsrechtliche Verankerung politisch versperrt (keine Abhängigkeit von Opposition) (Ablege-Nr.13 2009, 4; Ablege-Nr.18 2009, 3; Ablege Nr. 21 2009, 3; Ablege Nr. 24 2010, 2)</p>	<p>Nicht im ursprünglichen Sinne Leistungen aus einer Hand sondern eher Leistungen unter einem Dach durch freiwillige Kooperation – Unterschiede vor Ort möglich (Ablege Nr. 5 2009, 3; BMAS 2010e)</p>	<p>BA setzt sich stark für die Umsetzung dieses Modells ein (Ablege-Nr.11 2009, 2; Ablege-Nr.16 2009, 1; Henneke 2009)</p> <p>Neue Regierungskoalition (CDU/CSU und FDP) strebt im Koalitionsvertrag getrennte Aufgabenwahrnehmung ohne GG-Änderung an – fachlich zunehmend Bewusstsein für damit verbundene Probleme, politisch keine Möglichkeit von der Position abzuweichen wegen Ablehnung ZAG (Ablege-Nr.7 2009, 3; Ablege-Nr.9 2009, 1; Ablege-Nr.10 2009, 1 und 3; Ablege-Nr.10 2009, 3; Ablege-Nr. 13 2009, 3; Ablege-Nr. 24 2010, 2)</p>	<p>Immer stärker zunehmender Zeitdruck und zunehmend eingegengtes Zeitfenster in Bezug auf Vorbereitung der Umsetzung der letztlich getroffenen Entscheidung (Ablege-Nr.6 2009, 1 und 2; Ablege-Nr.11 2009, 1)</p> <p>Neue B-Regierung muss sich der Neuorganisation sofort stellen, da diese bis spätestens Anfang 2010 gesetzlich klar sein muss (Ablege-Nr. 11 2009, 7; Ablege-Nr. 22 2009, 4; Band XIII 2009, 5; DLT 2009e; Henneke 2009)</p>
BA	<p>Bevorzugtes Modell, da BA allein für Arbeitsmarktpolitik im SGB II zuständig und klare Trennung der Zuständigkeiten (Extern BA Ablege-Nr.1 2009, 1; Extern BA Ablege-Nr.1 2010, 2; Handelsblatt 2009; Henneke 2009)</p> <p>Erhöhter Einfluss der BA durch Tatbestandswirkung der Entscheidungen für Kommunen (Ablege-Nr.19 2009, 5;</p>		<p>Klare Stellung der Fachebene und Leitungseben der Verwaltung, zu verfassungsrechtlichen Bedenken bei Kooperationselementen und bez. Aufgabenübertragungsverbot (Ablege-Nr. 26 2010, 3; BMI/BMF/BMAS 2010)</p> <p>Kooperation nur auf freiwilliger Basis möglich - große Unterschiede in der</p>	

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
<p>A- und B-Länder (Hessen)</p>	<p>Extern BA Ablege-Nr.1 2010, 3; BMAS 2010e; DLT 2009e)</p> <p>Ablehnung, da kein Einfluss auf AMP im SGB II, Befürchtung Übermacht BA und erhöhter Verwaltungsaufwand vor Ort durch zwei Bescheide für alle Betroffenen - Bürgerunfreundlichkeit (Ablege-Nr.7 2009, 1; Ablege-Nr.10 2009, 3; Ablege-Nr.13 2009, 6; Ablege-Nr.16 2009, 3; Ablege-Nr.19 2009, 7; Ablege-Nr.20 2009, 1; ASMK 2009a; BMASFF 2009)</p> <p>Sehen Gefahr steigender Kosten (Konxitätsprinzip) wegen erhöhtem Verwaltungsaufwand und hohem Umstellungskosten (Ablege-Nr. 19 2009, 3; Ablege-Nr. 28 2010, N2; BMASFF 2009; ASMK 2009b)</p>	<p>Betroffene werde mit zwei Anträgen und einem Mehr an Verwaltungsaufwand konfrontiert („verwaltungs-aufwendigste und bürgerunfreundlichste Variante“) (Ablege-Nr. 12 2009, 2; Ablege-Nr. 19 2009, 6; BMAS 2010e)</p>	<p>Leistungserbringung vor Ort wahrscheinlich (Ablege-Nr.13 2009, 1; BMAS 2010e ; FAZ 2009)</p> <p>Brief von Ministerpräsident Koch verhindert Mehrheit für Zustimmungsgesetz im Bundesrat (Ablege-Nr. 13 2009, 5; Hessischer Ministerpräsident Koch 2010)</p>	
<p>Kommunale Spitzenverbände</p>	<p>Kommunen werden aus Betreuung und Vermittlung ausgeschlossen (Zuständigkeit nur für Kosten der Unterkunft und Heizung und sozialintegrative Leistungen) (Ablege-Nr. 13 2009, 1; Ablege-Nr. 19 2009, 8; DLT 2009e; Henneke 2009; Kommunale Personalräte 2010)</p> <p>Befürchten Zentralisierung und finanzielle Belastungen für Kommunen (Ablege-Nr. 11 2009, 5; Hessische Optionskommunen 2009)</p>		<p><b>Ablehnung der EKA durch Hessen (Brief von Ministerpräsident Koch) am 01. Februar 2010</b> (Hessischer Ministerpräsident Koch 2010)</p>	

## 4.4. Jobcenter: Gemeinsame Einrichtungen

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
BMAS	<p>Grundsätzlich an Zusammenarbeit von BA und Kommunen ausgerichtet forciert GG-Änderung pro öffentlich-rechtliche Einrichtung - Keine Verkörperschaftung der JC, keine Dienstherrenfähigkeit (Personal bleibt bei Trägern, kein eigener Haushalt) (Ablege-Nr. 29 2010, 1; Ablege-Nr. 30 2010, 7; Ablege-Nr. 32 2010, 5 und 7; Ablege-Nr. 34 2010, 2 und 6; BMAS 2010f und 2010l)</p> <p>Bundesweite Vergleichbarkeit und Qualitätssicherung durch Teilnahme aller gE und zKT an Kennzahlenvergleich und Steuerung durch Zielvereinbarung (Ablege-Nr. 34 2010, 6; Ablege-Nr. 40 2010, 1; BMAS 2010p)</p> <p>Bundesaufsicht über GE (Organisation) und über BA als Träger GE im Zuständigkeitsbereich der BA (Weisungsrecht) (Ablege-Nr. 30 2010, 9; Ablege-Nr. 32 2010, 8; Ablege-Nr. 33 2010, 2; Ablege-Nr. 34 2010, 2; BMAS 2010m und 2010p)</p>	Umsetzung der ursprünglichen Idee der Leistungen aus einer Hand soweit als möglich in den JC – eine Anlaufstelle, eine Antragsstellung, ein Bescheid (Ablege-Nr. 40 2010, 1; Bundesrat 2010a; Ver.di 2010)	<p>Fehlende Mehrheit für Vorschlag der Bundesregierung nach Brief von Ministerpräsident Koch – Einigung der Unionsfraktion auf GG-Änderung (Ablege-Nr. 28 2010, 4; Ablege-Nr.30 2010, 5; BMAS 2010f; Zeit-Online 2010)</p> <p>Gesprächsbereitschaft der Opposition (SPD) wird signalisiert – sieht Möglichkeit der Verhinderung der getrennten Aufgabenwahrnehmung und Möglichkeit der Einflussnahme auf Lösung (Ablege-Nr.29 2010, 4; Bundestag 2010a)</p> <p>Gründung der InterfrakBLAG in der auf der Grundlage des ehemaligen ZAG-Entwurfes ein für alle tragbares Modell der verfassungsrechtlichen Verankerung der Mischverwaltung (BMAS 2010g,h,j und l)</p> <p>Länder versuchen durch Änderungsanträge im Bundesrat ihre Forderungen durchzusetzen (Ablege-Nr. 50 2010, 2; Ablege-Nr. 52 2010, 2; Bundesrat 2010b; HMAFG</p>	<p>Hoher Zeitdruck in der InterfrakBLAG, da Zeitfenster für Umsetzung der Entscheidung sehr eng geworden ist (Ablege-Nr.34 2010, 2; Ablege-Nr. 52 2010, 3)</p> <p>Bewusstsein für knappen Zeitrahmen und hohen Zeitdruck bei allen Beteiligten, da sowohl ARGEn, als auch zKT Ende 2010 auslaufen und handlungsunfähig sind (Ableg- Nr. 29 2010, 2; Ablege-Nr.48 2010, 1)</p> <p>GG-Änderung soll zum 31. März 2010 im Kabinett sein (Ablege-Nr. 36 2010, 3; BMAS 2010n)</p>
BA	BA verliert gegenüber EKA stark an Einfluss und hält zunächst an GAW fest, bleibt aber als Träger erhalten und stellt			



## 4.5. Jobcenter: zugelassene kommunale Träger

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
BMAS	<p>BMAS von Beginn an gegen Ausweitung aber im Bewusstsein, dass Verstetigung unumgänglich, da Rückabwicklung der bestehenden zKT politisch nicht möglich (Ablege-Nr. 24 2010, 2; Band I 2008, 4 und 6; Band VI 2008, 5; BMAS 2008e; BMAS 2009e; BMAS 2010f ; FAZ 2010)</p> <p>Keine Ausweitung der Option als Forderung von Bundesarbeitsminister Scholz und Bedingung der Zustimmung zur GG-Änderung (Band II 2008, 4; Band VIII 2008, 4; BMAS 2008d)</p> <p>Versuch Einfluss auf Länder im Bereich Aufsicht über zKT zu wahren und Einheitlichkeit des Kennzahlen und Zielsteuerungssystems auch bei zKT zu gewährleisten (Ablege-Nr. 21 2009, 2; Ablege-Nr. 28 2010, 1; Ablege-Nr. 32 2010, 2; Ablege-Nr. 33 2010, 2; Ablege-Nr. 34 2010, 6; Band II 2008, 5; Band VI 2008, 3)</p>		<p>Option vom BVerfG nicht für verfassungswidrig erklärt (BM//BMJ/BMF 2010; Henneke 2008c)</p> <p>Föderalismusreform I bringt Aufgabenübertragungsverbot, dass dazu führt, dass Verstetigung der bestehenden zKT bereits verfassungsrechtlich strittig, Ausweitung ohne GG-Änderung kaum möglich ist (dazu auch deutliche Stellungnahme der BM des BMI, BMF und BMAS) (Ablege-Nr. 13 2009, 1; Ablege-Nr. 11 2009, 7; Ablege-Nr. 13 2009, 7; Ablege-Nr. 21 2009, 5; Ablege-Nr. 22 2009, 4; Ablege-Nr. 26 2010, 3; Ablege-Nr. 32 2010, 2, Band I 2008, 6; Band II 2008, 5; Band X 2009, 10; BMI/BMJ/BMF 2010; BMI/BMF/BMAS 2010; anders Henneke 2010a, 2010b und 2010d)</p> <p>Nach Bundestagswahl zunächst weiterhin Ziel der Verstetigung nicht ausdrücklich Ausweitung der Option trotz CDU/CSU-FDP Koalition (Ablege-Nr. 11 2009, 7; Ablege-Nr. 12 2009, 4; BMI/BMJ/BMF 2010)</p> <p>Bei getrennter Aufgabenwahrneh-</p>	<p>Optionskommunen lauen Ende 2010 aus – Zeitdruck für bestehende Optionskommunen und Befürworter des Modells, die eine Verstetigung bzw. Ausweitung durchsetzen wollen (Ablege-Nr. 29 2010, 2; Band XI 2009, 2; Zeit-Online 2010)</p>
BA	<p>Immer gegen Ausweitung zKT, aufgrund der Ergebnisse der Evaluation im Rahmen der Experimentierklausel (Ablege-Nr. 31 2010, 5; Extern BA Ablege-Nr. 1 2009, 1; Bundestag 2008; BA 2010a)</p>			

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
Unionsfraktion	Unionsfraktion für Ausweitung der Optionskommunen (Grundüberzeugung kommunaler Zuständigkeit) – Hauptgrund für Ablehnung ZAG-Entwurf (Ablege-Nr. 9 2009, 1; Ablege-Nr. 30 2010, 5; Band V 2008, 5; Band XII 2009, 1; Band XIII 2009, 3; Reuters 2009)		mung ohne Ausweitung Option haben die meisten Kommunen keine Alternative zur getrennten Aufgabenwahrnehmung aber es besteht zunehmend Interesse an einer Option (Ablege-Nr. 13 2009, 6; DLT 2009c und 2009d; DLT 2010g; Hessische Optionskommunen 2009; Kommunale Personalräte 2010)	
SPD-Fraktion	SPD als politische Forderung und aus der Grundüberzeugung der Bundeszuständigkeit für SGB II bis zum Schluss gegen Ausweitung – dann Bedingung der Begrenzung der Zahl (Ablege-Nr. 31 2010, 1; Ablege-Nr. 29 2010, 4; Ablege -Nr. 30 2010, 7; Band II 2008, 4; Band III 2008, 12; Band „Kommunikation mit MdB“ 2009, 1; Spiegel-Online 2010)		Verfassungsrechtliche Verankerung ohne zahlenmäßige Festlegung der Option als Bedingung der Zustimmung der Unionsfraktion- zahlenmäßige Begrenzung durch Zulassungskriterien seitens des BMAS angestrebt (Ablege-Nr. 30 2010, 5; Ablege-Nr. 32 2010, 10; Ablege-Nr. 34 2010, 1; Ablege-Nr. 40 2010, 1; BMAS 2010n; BMI 2010; DLT 2010f; HMAFG 2010)	
A- und B-Länder	Hessen als „Land der Ursprungsidee der zKT“ macht Ausweitung im Schreiben von Ministerpräsident Koch (Wendepunkt JC) zur Bedingung der Zustimmung im Bundesrat – Länder aber in der Mehrheit gegen Kommunalisierung (Ablege-Nr. 46 2010, 1; Hessischer Ministerpräsident Koch 2010; FTD 2008; Reuters 2008)  Länder alle an verfassungsrechtlicher Verstetigung der bestehenden zKT und unterschiedlich stark an der Ausweitung der zKT interessiert - Ausweitung			

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
	<p>zkT als Forderung der Mehrheit der Länder in der InterfrakBLAG Bedingung der Zustimmung zum JC-Entwurf im Bundesrat (Ablege-Nr. 21 2009, N1; Ablege-Nr. 29 2010, 3; Band I 2008, 5; Band VI 2008, 7; Band II Länder 2008, 3; Band VIII 2008, 6; Band IX 2009, 4; ASMK 2008a und 2008b; ASMK 2009b)</p> <p>Länderaufsicht über zkT muss erhalten bleiben (Ablege-Nr. 21 2009, 2; Ablege-Nr. 30 2010, 8; Ablege-Nr. 34 2010, 2; Ablege-Nr. 40 2010, 2; Band VI 2008, 2; Band I Länder 2008, 3 und 4)</p>			
Kommunale Spitzenverbände	<p>DLT für Kommunalisierung und für verfassungsrechtliche Absicherung und Ausweitung der Option gegen Auflagen für Zulassung der zkT nach Einigung zur Ausweitung (Ablege-Nr. 29 2010, 5; Ablege-Nr. 38 2010, 2; Band II 2008, 11; Band XI 2009, 4; BDA 2008a und 2008b; DLT 2008a und 2008c, 2008d, 2008e, 2008f; DLT 2009a sowie 2009e, 2009f; DLT 2010b und 2010e; Henneke 2008a und 2008b; Henneke 2009)</p> <p>DST gegen Kommunalisierung aber für verfassungsrechtliche Absicherung und Ausweitung zkT (Bund finanziert mit) (Articus 2008; Henneke 2009)</p>	Leitidee in Kommunen vollständig umgesetzt, da nur ein Träger zuständig und daher tatsächlich Leistungen nur aus einer Hand (DLT 2008a; Henneke 2008a und 2008b)	<p><b>Ausweitung der bestehenden 69 zkT um 41 neue zkT</b> (Ablege-Nr. 26 2010, 1 und 2; Ablege-Nr. 35 2010, 3; Ablege-Nr. 39 2010, 1).</p>	

## Anhang 5: Erklärungstabellen Interviews

## 5.1. Kooperative Jobcenter

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
BMAS	<p>KJC als klares Ziel, da klare Verwaltungszuständigkeit und Einflussssicherung des Bundes über Arbeitsmarktpolitik im SGB II und keine Vorbereitung auf GG-Änderung obwohl Probleme mit getrennter Aufgabenwahrnehmung teilweise bekannt waren (Bermig, 1)</p> <p>Bundesarbeitsminister Scholz einerseits mit seiner Position ohne Mehrheit und von der Länder-Mehrheit überstimmt, andererseits beeindruckt davon, dass Länder außer GG-Verankerung der Mischverwaltung keine weiteren Forderungen stellen (Bermig, 3; Wersich, 2)</p> <p>Übergeordnetes Ziel im Sinne des Urteils des BVerfG klare Verantwortungszuordnung in der Verwaltung zu gewährleisten (Demokratieprinzip) (Keßler, 2)</p>	<p>Kunde soll keine Veränderung spüren / räumliche Einheit „unter einem Dach“ (Bermig, 3; Schiewerling, 1)</p> <p>Politisch hohe Bedeutung der Leistungen aus einer Hand schon seit 2005 und auch des Prinzip des Förderns und Forderns, die zusammen für das Versprechen der Hartz-IV-Reform stehen, dass der Bürger eine bessere, kompetente und verzahnte Leistung von der (einer) Verwaltung bekommt und nicht von einer Stelle zur nächsten laufen muss – enorme Eigendynamik des Schlagwortes</p>	<p>BVerfG hat mit dem Urteil einen Kompromiss gekippt mit dem eigentlich alle zufrieden waren und es kommt nicht oft vor, dass die Politik etwas ändern muss mit dem die politischen Akteure ganz gut leben können (Wersich, 1)</p> <p>Parteiübergreifender Bund-Länder Konflikt und Konfrontationsstellung sowie Schulterchluss der Länder untereinander machen Mehrheit für GG-Änderung mit hohen Hürden unwahrscheinlich (Bermig,3; Keßler, 2; Kruse, 2; Laumann, 1; Offer, 1; Wersich, 3)</p> <p>Aufeinandertreffen divergierender Grundpositionen von A- (Verantwortung beim Bund) und B-Seite im Bund (Verantwortung mehr bei Kommunen) bereits seit Zusammenführung 2005 (Hofmann, 1; Schiewerling, 2)</p>	<p>Am Beginn des Prozesses Hoffnung auf schnelle Lösung durch Einführung der KJC seitens der Regierung und des BMAS (Bermig, 4)</p> <p>Bewusstsein für begrenzten Zeitraum von Beginn an wegen Fristsetzung BVerfG gegeben (Kruse, 11)</p> <p>Bewusstsein für Zeitdruck vor allem auf Bundesebene, da Bund in der Verantwortung stand eine Lösung zu finden (Laumann, 6)</p>
BA	Vermittlung und Verantwortung für			

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
	SGB II sollen bei BA bleiben durch Kooperation mit Kommune deren Kompetenz genutzt werden (Stahl, 2)	(Kruse, 9; Offer, 3)		Relativ großer Zeitraum zu Beginn nicht zielführend, da zu Beginn zu wenig Einigungsdruck und zu viel Zeit für Diskussionen (Bermig, 15)
Unionsfraktion	Stärkung der Kommunen in der Zusammenarbeit mit der BA und hohe Verwaltungseffizienz sichern (Schieverling, 1)		Aufeinandertreffen zweier völlig unterschiedlicher Kulturen von BA und Kommunen seit Zusammenführung 2005 wurde in ihrer Dimension unterschätzt (Leitung BA, 1; Mauer, 1)	
A- und B-Länder	Döring-Laumann-Initiative und Schulterschluss als Initialzündung für Einigung der Länder (Kruse, 2; Laumann, 1)  Verwaltungspraktische Probleme durch Aufgabentrennung und Zunahme des bürokratischen Aufwands unter anderem durch doppelte Antragsstellung (Augel, 1; Kruse, 1; Offer, 5; Wersich, 1)  Kein Einfluss der Länder und Kommunen auf Arbeitsmarktpolitik im SGB II und zu große Stärkung der BA durch Einrichtung eines eigenen SGB II-Strangs bei der BA und alleiniger Kompetenz für Vermittlung und Integration (Augel, 1; Bermig, 2; Keßler, 3; Laumann, 2; Mauer, 2)	Hauptargument der Länder für Ablehnung KJC: Bürgerunfreundlichkeit durch doppelte Antragsstellung, mehr Bürokratie, doppelte Entscheidungsstruktur (Augel, 1 und 7; Mauer, 2; Laumann, 4 und 8)  „Hilfskonstruktion“ (Wersich, 7)	Große Koalition und BMAS unter SPD-Führung (Modell orientiert an Grundposition der SPD) (Hofmann, 2; Laumann, 2)  Uneinigkeit über Finanz- und Aufgabenverantwortung seit Zusammenführung 2005. Bund will nicht nur Finanzverantwortung tragen, sondern im Rahmen der von ihm finanzierten Leistungen auch für die Aufgabenwahrnehmung verantwortlich sein und Länder und Kommunen sind an einer Finanzierung durch den Bund interessiert, möchten die Aufgabenwahrnehmung aber am liebsten in eigener Regie haben, ohne, dass sich der Bund einmischt (Offer, 7)	
Kommunale Spitzenverbände	KJC erscheint dem DST attraktiv und wird zu Beginn mitgetragen (Offer, 1)  DLT lehnt KJC ab, da keine Stärkung der Kommunen und starke Stellung			

---

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
	der BA (Keller, 2)  DLT sieht SGB II grundsätzlich als kommunale Aufgabe (Keller, 1)			

## 5.2. Zentren für Arbeit und Grundsicherung

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
BMAS	Ablehnung für BMAS überraschend, unvorbereitet, da Kanzlerin Auftrag zur Kompromissfindung erteilt und dann kurzfristig umschwenkt (Bermig, 5ff)	ZAG als Anstalten des öffentlichen Rechts ermöglichen tatsächlich „Leistungen aus einer Hand“ soweit das bei zwei Trägern geht (Bermig, 5; Offer, 7f)	Unionsfraktion sieht Möglichkeit der klaren Positionierung im Vorfeld der nahenden Bundestagswahl und hat die Hoffnung mit einer neuen Mehrheit eigene Ideen umsetzen zu können - Federführung der Ablehnung durch Volker Kauder (Augel,3; Bermig, Horzetzky, 4; Mauer, 4; Offer, 9– anders: Kruse,4; Laumann, 4; Wersich, 3; Schiewerling, 3)	Umstellungsprozess erfordert nach Einschätzung der BA mindestens einen Zeitraum von 2 Jahren (Augel, 6)
BA	Muss in hohem Maß auf Einfluss auf immer wichtigere Arbeitsmarktpolitik im SGB II verzichten (Horzetzky, 2; Laumann, 4; Offer, 9)  Sieht darin Einrichtung einer dritten Säule der Sozialversicherung (unnötige Doppelstruktur) (Leitung BA, 5; Schiewerling, 2; Stahl, 1)	Entspricht nicht dem BA-Verständnis der Bündelung der SGB II-Leistung beim Bund (Leitung BA, 5; Stahl, 1)	Unzufriedenheit der Unionsfraktion mit der Einigung zwischen Bundesarbeitsminister Scholz und den Ministerpräsidenten Beck und Rüttgers auf eine Verstetigung der zkt aber keine Ausweitung und Uneinigkeit unter den (Unions)Ländern bezüglich der Forderung nach Ausweitung (Augel, 3; Bermig, 6; Schiewerling, 5 anders: Laumann, 4)	Steigende Unsicherheit bei den Betroffenen vor Ort zur Ablehnung des Entwurfes durch die Unionsfraktionsspitze und weiterbestehende Unklarheit über nähere Zukunft (Augel, 3f; Bermig, 5; Laumann, 5)
Unionsfraktion	<b>Ordnungspolitisches Argument grundsätzlich gegen Mischverwaltung (Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung und keine klare Zuordnung der Zuständigkeit) und gegen GG-Änderung („Verfassungspuristen“)</b> (Bermig,5; Horzetzky, 3; Laumann, 4; Mauer, 4; Offer, 9; Schiewerling, 3f; Wersich, 2)  <b>Fehlendes Bewusstsein für Probleme mit getrennter Aufgabenwahrnehmung und Bedeutung der GG-</b>	Auch Unionsfraktion für Leistungen aus einer Hand nicht auf Kosten von Verwaltungseffizienz – einheitlicher Bescheid anders als Prinzip Fördern und Fordern und Leitidee kein Ziel der Zusammenlegung (Schiewerling, 6)	Keine Fachpolitiker an der Ablehnung beteiligt. Hinter der Ablehnung stand keine Strategie sondern eher momentane Empörung über den Vorschlag die Verfassung zu	

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
	<p>Änderung für die Möglichkeit der Ausweitung der Option in der Fraktion(sspitze) (Bermig, 7; Horzetzky, 5)</p> <p>Powergame zwischen Fraktion, Regierung und Verwaltung: Verfassungsänderung und Eigenständigkeit der ZAG durch Ausgestaltung als Anstalten des öffentlichen Rechts politisch nicht gewollt (Bermig, 6; Horzetzky, 3; Laumann, 4; Mauer, 4f; Schiewerling, 4f)</p> <p>Anzahl der einzurichtenden neuen Behörden und deren komplizierte Kooperationsmechanismen als abschreckendes „Bürokratiemonster“ (Kruse, 4; Mauer,5; Schiewerling, 4)</p>		<p>ändern (Reaktion auf Verfassungswidrigkeit kann doch nicht eine Verfassungsänderung sein; man kann die Verfassung nicht einfach mal so ändern). Zudem ein „Trep-penwitz der Geschichte, da die Uni-onsspitze die Lösung der Unions-länder ablehnt (Horzetzky, 5; Wersich, 3)</p> <p>Ordnungspolitische (Mischverwal-tung gegen Entflechtung als Grund-satz der Föderalismusreform, kein Einhalten Demokratieprinzip und Verletzung Selbstverwaltungsrecht der Kommunen) versus fachli-che/inhaltliche Argumente und Positionen (Praktikabilität/ Umset-zung und Verwaltungspraxis vor Ort/ Bürgerfreundlichkeit) und festhalten der Union an ihrer Grundposition gegen eine Verfas-sungsänderung (Hofmann, 1; Hor-zetzky,3; Keller,3f; Keßler, 2; Kruse, 4; Offer, 10; Schiewerling,4ff; Wersich, 2)</p>	
A- und B-Länder	<p>Mehrheit der Länder (in unterschiedlichem Maße) für Anstaltslösung, mehr Eigenständigkeit der Geschäftsführer und Schaffung einheitlicher personalrechtlicher Rahmenbedingungen (einheitlicher Dienstherr bedeutet einheitliche Regelungen, Bezahlung und weniger Differenzen bei Mitarbeitern) (Augel,2; Kruse, 5 und 12)</p> <p>Ablehnung war für die Länder sehr überraschend, unvorhersehbar und ohne Alternativlösung, hatte aber keinen Einfluss auf die Grundposition der Länder, die weiterhin mehrheitlich</p>	<p>Hauptargument der Län-der dafür: Eine Anlauf-stelle, ein Antrag, ein Ansprechpartner – Leit-idee tatsächlich umge-setzt (Augel,1; Laumann, Mau-er, 12)</p> <p>GG-Änderung notwendi-ge Voraussetzung für einheitliche Entschei-dungskompetenz (Wersich, 4)</p>	<p>Kanzlerin im Vorfeld häufig mit dem Vorwurf konfrontiert dem Koaliti-onspartner SPD zu häufig nachzu-geben (Bermig, 7)</p>	

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
	<p>für eine GG-Änderung plädierten (Augel, 3; Kruse, 12; Mauer, 5)</p> <p>Länder gegen Bundesaufsicht über ZAG und für Landesaufsicht, sind in diesem Punkt aber kompromissbereit („Die Kröte, die man bei diesem Kompromiss eben schlucken musste“) (Keller, 4; Keßler, 3; Laumann, 3; Mauer, 3; Offer, 7)</p> <p>Sichert Einfluss der Länder auf Arbeitsmarktpolitik im SGB II durch gemeinsame Aufgabenwahrnehmung und Beteiligung der Länder an Vermittlung und Integration (Augel, 2; Offer, 7)</p>		<p>BMI (CDU) will Erfolg von BMAS (SPD) nicht unterstützen – schlechte Zusammenarbeit (Bermig, 12)</p>	

## 5.3. Eigenständige und kooperative Aufgabenwahrnehmung

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
BMAS	<p>Ziel ist die Umsetzung des Koalitionsvertrages (Verpflichtung) trotz steigendem Bewusstsein für verwaltungspraktische, umsetzungstechnische und verfassungsrechtliche Probleme mit der getrennten Aufgabenwahrnehmung und zunehmender externer und interner Kritik daran (Bermig, 10f; Laumann, 5; Mauer, 6)</p> <p>BMAS forciert durch ein gemeinsames Schreiben der Bundesminister für Arbeit und Soziales, des Inneren und der Finanzen, in dem klar wird, dass die Ausweitung der zKT ohne eine GG-Änderung nicht möglich ist, absichtlich eine Reaktion aus den Reihen der Fraktion oder Länder, die dann von Ministerpräsident Koch aus Hessen in Form seines Ablehnungsbriefes kommt (Bermig, 10f)</p>		<p>Nach Ablehnung der Verwaltungskooperation durch die eigene Fraktion konnte diese unmöglich in den Koalitionsvertrag aufgenommen werden, auch weil man zur Umsetzung (GG-Änderung) auf die Opposition (SPD) für die Zweidrittelmehrheit in Bundesrat und Bundestag angewiesen gewesen wäre. Union ist in einem Dilemma zwischen politischen Vorgaben, der eigenen Glaubwürdigkeit und fachlichen Diskussionen (Bermig,9; Leitung BA, 5; Mauer, 6; Offer, 11f; Wersich, 5)</p> <p>Hessen als „Zünglein an der Waage“ im Bundesrat lehnt den Vorschlag in einem Brief von Ministerpräsident Koch (der eine starke Stellung unter den Ländern hat und Glaubwürdigkeit genießt) ab, was zu einer fehlenden Mehrheit im Bundesrat führt (Zustimmungsgesetz) – Damit ist der Brief von Ministerpräsident Koch der entscheidende Wendepunkt und Türöffner für die Einigung auf eine GG-Änderung und gemeinsame Aufgabenwahrnehmung (Augel, 4; Bermig, 11; Hor-</p>	<p>Immer stärker zunehmender Zeitdruck und zunehmende Unzufriedenheit der Betroffenen macht eine Lösung dringend erforderlich (Augel, Bermig, 15; Horzetzky, 8; Laumann, 7)</p> <p>Zeitdruck nimmt auch bei denjenigen zu, die nicht wollen, dass der Koalitionsvertrag und damit im Grunde getrennte Aufgabenwahrnehmung umgesetzt wird (Wersich, 8)</p>
BA	<p>Negiert Probleme mit der getrennten Aufgabenwahrnehmung und kämpft stark für die Umsetzung des Modells, da sie hier den größten Einfluss (keine Trennung von Aufgaben- und Finanzverantwortung) im zukunfts-trächtigen SGB II-Bereich hat – Die agiert BA hier als politischer Akteur (Bermig, 10; Mauer,9/10; Stahl, 2)</p>	<p>BA versucht hier stark ihre Vorstellung der „Leistungen unter dem Dach der BA“ umzusetzen (Offer, 11)</p>		

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
	Getrennte Aufgabenwahrnehmung mit Kooperation wird als einzig gangbare Lösung eingeschätzt (Prisoner's Dilemma: gemeinsame Aufgabenwahrnehmung wurde zuvor abgelehnt und völlig getrennte Aufgabenwahrnehmung ist die schlechteste Alternative, also EKA als mittlere Lösung) (Leitung BA, 4; Stahl, 1)		zetzky, 6; Keller, 6; Laumann, 3; Leitung BA, 3; Mauer, 6; Schiewerling, 7; Wersich, 5f)  Bundesarbeitsministerin von der Leyen in einer Zwickmühle zwischen politischen Forderungen des Koalitionsvertrages, fehlender Mehrheit im Bundesrat durch Ablehnung Hessens und fachlichem Erfordernis der GG-Änderung und Einführung der Mischverwaltung (zunehmende Kritik der Fachpolitiker und Praktiker) nutzt das Schreiben von Koch um unabhängig von Machtkonstellationen pragmatisch und fachlich orientiert zu agieren (Augel, 4; Bermig, 11; Horzetzky, 6; Kruse, 10f; Offer, 13; Schiewerling, 7; Wersich, 7)	
Unionsfraktion	Im Laufe des Diskussionsprozesses wird die Unzufriedenheit der Unionsfraktion mit der EKA immer stärker - niemand will wirklich getrennte Aufgabenwahrnehmung, da die Probleme damit jetzt erst bekannt werden (Bermig, 10f; Offer, 12; Schiewerling, 6; Wersich, 6)  Bisher war hier nicht klar, dass ohne GG-Änderung die gewollte Ausweitung der zkt verfassungsrechtlich nicht möglich ist (Bermig, 8ff; Leitung BA, 5; Schiewerling, 6)	Ein Lernprozess bei der Unionsfraktion führt zur Erkenntnis, dass Leitidee nur mit einer GG-Änderung umsetzbar ist (Schiewerling, 6)		
A- und B-Länder	Sind ganz grundsätzlich weiter gegen getrennte Aufgabenwahrnehmung und kümmern sich nicht um die Vorgaben im Koalitionsvertrag. Nur einige Unionsländer denken eine Zeitlang darüber nach zuzustimmen (Augel, 4; Keßler, 5; Kruse, 12; Laumann, 5; Wersich, 6)	„EKA-Vorschlag bei den Ländern vor allem als „politische Verrenkung“, der mit der Vorstellung der Leistungen aus einer Hand gar nicht vereinbar war und durch freiwillige Kooperation auch nicht ge-		

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
	<p>Auch hier kein Einfluss der Länder auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II und erneut Sorge vor einer Übermacht der BA. Hier sogar noch verstärkt durch die vorgesehene Tatbestandswirkung der BA-Entscheidungen durch die widersprüchliche Entscheidungen verhindert werden sollen (Keßler, 7; Mauer, 6)</p> <p>Der Brief aus Hessen als „klares Machtwort“ und Ablehnung basiert auch auf der Wahrnehmung, dass die Bundesarbeitsministerin politisch „mit dem Kopf durch die Wand will“ (Laumann, 3; Mauer, 6)</p>	<p>währleistet werden konnte – hätte nichts mit dem ursprünglichen Ziel von Schröder und Clement gemeinsam gehabt eine Effizienzsteigerung in der Vermittlung und eine einheitliche und kompetente Betreuung unter Nutzung der Kompetenz beider Träger zu gewährleisten“ (Mauer, 12)</p>		
Kommunale Spitzenverbände	Kein kommunaler Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II und keine Zusammenarbeit auf Augenhöhe mit der BA möglich (Offer, 6; Keller, 5)			

## 5.4. Jobcenter: Gemeinsame Einrichtungen

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
BMAS	<p>Kann mit dem Kompromiss gut leben und sieht ihn unter den Umständen als politisches „Optimum“ (Horzetzky, 9; Bermig, 13)</p> <p>Bund setzt sich in Bezug auf die Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Einrichtungen und nicht als Anstalten des öffentlichen Rechts durch (keine Dienstherrenfähigkeit). Zudem wird Forderung nach einheitlichen Kennzahlen und grundsätzlich nach Beibehaltung der Trägerschaft der BA umgesetzt und die Länder in zentralen BA-Fragen rausgehalten (Bermig, 13f)</p> <p>Kompromissbereitschaft des Bundes vor allem bei Beteiligung der Länder an der Aufsicht über die GE in der Trägerversammlung (Entscheidungen im Einvernehmen) (Mauer, 13)</p>	<p>Verbindung von kommunaler Kompetenz bei flankierenden Sozialleistungen und BA-Kompetenz bei Vermittlung nur bei Mischverwaltung möglich (Laumann, 1)</p>	<p>Verhandlungen auf der Grundlage des ZAG-Modells beinhalten verschiedene Knackpunkte: Name „ZAG“ kann wegen der früheren Ablehnung seitens des Fraktionschefs Volker Kauder nicht beibehalten werden und das Modell nicht genauso umgesetzt werden, um politischen Glaubwürdigkeitsverlust der Union zu verringern – keine Anstaltslösung und Forderung der Unionsfraktion und der Länder nach einer Ausweitung der zKT je nach Länderinteressen (Augel, 4f5; Mauer, 8; Offer, 7f)</p> <p>Aus fachlicher Sicht wäre für die Betroffenen vor Ort sicher eine noch bessere Lösung wünschenswert, aber politisch wurde das Machbare möglich gemacht – die Diskussionen zu diesem Zeitpunkt verlaufen hauptsächlich auf der politischen Ebene (Augel, 6; Bermig, 13/14; Laumann, 8f; Offer, 8)</p>	<p>Die Zeit, die zur Verfügung stand wurde gebraucht, um am Ende eine Einigung zu erzielen und war deshalb wichtig, auch um allen Beteiligten klar zu machen, wo die Vor- und Nachteile genau liegen (Lernprozess) (Keller, 8; Stahl, 3)</p> <p>Enormer Zeitdruck, Zwang zur Einigung, hohes Verantwortungsbewusstsein der Beteiligten und straffe Führung des Einigungsprozesses und der Diskussionen am Ende führen, zu erhöhter Kompromissbereitschaft (Notwendigkeit) des Bundes und der Länder (Augel, 6; Bermig, 15; Horzetzky, 8; Keller, 8; Keßler, 9; Laumann, 6; Wersich, 8)</p>
BA	<p>Verliert stark an Einflussmöglichkeiten und rückt stark von ihren Zielen ab, sieht aufgrund der Mischverwaltung die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung nicht gewährleistet (Leitung BA, 6; Stahl, 2; Keller, 3/4)</p>		<p>Parteiräson spielt in den Verhandlungen in der InterfrakBLAG keine Rolle mehr (es steht keine Wahl bevor), im Vordergrund stehen</p>	<p>Die Langwierigkeit des Prozesses führt zu Überdruß der Beteiligten, aber auch zu mehr Verständnis untereinander (Augel, 6; Bermig, 15; Keß-</p>

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
	Durch Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Einrichtung kann die Errichtung einer dritten Säule der Sozialversicherung verhindert werden (Stahl, 1)		die Interessen der Akteure aber ohne starke Frontstellung, wie zu Beginn des Prozesses – dennoch verlaufen die Verhandlungen mit eingeschränkter Rationalität und viele kleinere Kompromisse sind politische „Tauschgeschäfte“ (Augel, 6; Bermig,13; Hofmann,1; Keller, 7; Mauer, 7; Wersich, 7)	ler,9; Laumann, 9)
Unionsfraktion	Unionsfraktion erreicht Stärkung der Kommunen in Zusammenarbeit mit der BA durch Beteiligung der Länder und Kommunen im Bereich Vermittlung und Integration und durch gemeinsame Aufgabenwahrnehmung (Schiewerling, 7)		Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung ist die von den Betroffenen favorisierte Lösung (inzwischen herrscht große Unzufriedenheit und Unsicherheit) auch weil die Umstellungsarbeiten vor Ort mit der Einigung weniger umfangreich sind (Wersich, 8; Hofmann, 1)	
SPD-Fraktion	SPD-Fraktion nutzt die Chance als Oppositionspartei trotzdem Einfluss auf den Entscheidungsprozess zu nehmen um getrennte Aufgabenwahrnehmung zu verhindern, zeigt Kompromissbereitschaft bezüglich der Ausgestaltung als Anstalten des öffentlichen Rechts (Wersich, 7)		Jede der Lösungen muss unter den Aspekten fehlender Mehrheit sowie der jeweiligen Gewinner und Verlierer betrachtet werden - das machte einen Kompromiss erforderlich, mit dem wirklich alles irgendwie leben konnten (Leitung BA, 3)	
A- und B-Länder	Länder können Forderungen stark durchsetzen und vor allem die klaren Vorstellungen von Hessen, werden zum Großteil umgesetzt. Gewinnen zusätzliche Umsetzungsverantwortung durch Zielvereinbarungen und sichern ihren Einfluss durch eine Beteiligung mehr auf Augenhöhe (Bermig, Keßler, 7; Kruse,8; Mauer, 13)	Keine eigenständige Behörde, aber GE ermöglicht Umsetzung der Leitidee soweit mit zwei Trägern umsetzbar (Augel, 6; Offer, 8)  Derjenige, dem der Betroffene gegenübersteht ist von der		

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
	<p>Große Kompromissbereitschaft der Länder in Bezug auf Eigenständigkeit der GE. Durch Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Einrichtung haben diese keine Dienstherrnenfähigkeit und die Stärkung des Geschäftsführers fällt geringer aus. Dies führt aus ihrer Sicht heute zu Problemen in den GE (Augel, 6; Mauer, 13)</p> <p>Länder im großen und ganzen dennoch zufrieden mit dem Kompromiss (Kruse, 8; Mauer, Wersich, 8)</p>	<p>Idee her auch derjenige der die Entscheidungen treffen kann, das geht nur in der Mischverwaltung oder noch klarer bei einem Träger (Keller, 5; Wersich, 7)</p>		
Kommunale Spitzenverbände	<p>Können am Ende alleinige kommunale Trägerschaft nicht erreichen und sind nicht glücklich über die GG-Verankerung der Mischverwaltung, können mit dem Kompromiss aber grundsätzlich leben (Laumann, 9; Offer, 2; Keller, 6/7)</p>			

## 5.5. Jobcenter: zugelassene kommunale Träger

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
BMAS	<p>Es war ziemlich von Anfang an klar, dass eine Rückabwicklung der zKT politisch zu aufwendig sein würde, deshalb wurde von Beginn an eine Verstetigung der bestehenden zKT eingeplant (Bermig, 6)</p> <p>Auf der Fachebene herrschte relativ früh die Überzeugung, dass eine Ausweitung der zKT nur mit einer GG-Änderung möglich sein würde (Bermig, 7; Wersich, 4)</p> <p>Grundsätzlich gegen eine Ausweitung der zKT, da diese den eigenen Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik im SGB II schwächt, eine maßvolle Ausweitung als Kompromiss ist aber verkraftbar - auch wenn damit dauerhaft zwei Welten geschaffen wurden (Bermig, 7; Laumann, 7; Leitung BA)</p>		<p>Das Ziel der Entfristung der zKT über die Experimentierklausel hinaus ist ein Hauptgrund für Klage des DLT vor dem BVerfG, dahinter steht von Anfang an das eigentliche Ziel der Kommunalisierung zumindest aber der Ausweitung der zKT (Keller, 1/2; Keßler, 3; Offer, 7)</p> <p>BVerfG würdigt die dezentrale Aufgabenwahrnehmung der Kommunen im Urteil und sieht diese als verfassungskonform (klare Zuständigkeit) (Schiewerling, 1)</p> <p>Bestehender finanzieller Anreiz für die Kommunen, da der Bund den Hauptanteil zahlt und die Kommunen damit wirtschaften; das ist ein wichtiger Unterschied zwischen den zKT (Finanzverantwortung beim Bund Aufgabenverantwortung bei Kommune) und der Kommunalisierung (Kommunen haben auch Finanzverantwortung) und damit verbunden ist auch die Skepsis des Bundes gegenüber den zKT (Keßler, 3; Leitung BA, 4; Mauer, 1; Offer, 7)</p>	zKT sind bis 31. Dezember 2010 befristet im Rahmen der Experimentierklausel und müssen einfachgesetzlich verlängert oder verfassungsrechtlich verankert werden (Augel, 4; Keßler, 5; Keller, 2)
BA	Durchgehend gegen eine Ausweitung der zKT – Originäre Verantwortung für Vermittlung und Integration auch im SGB II liegt beim Bund und bei der BA, zudem sind die zKT aus ihrer Sicht weniger transparent, vernetzt und vergleichbar und damit geht die Einheitlichkeit im System verloren (Leitung BA, 4; Stahl, 2)			

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
Unionsfraktion	Von Beginn an für eine Verstetigung und Ausweitung der zKT und Sicherung sowie Ausbau des kommunalen Einflusses; kann nicht mit dem Einfrieren der zKT leben, was der Hauptgrund und die Triebfeder für die Zustimmung zur Verfassungsänderung und gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung in der Mischverwaltung ist (Bermig, 11; Schiewerling, 2 Wersich – anders Laumann, 5)		Grundsätzliches Problem: Das Aufgabenübertragungsverbot vom Bund direkt auf Kommune nach Föderalismusreform I 2006 führt dazu, dass die bestehenden zKT verstetigt werden können (keine neue Übertragung), aber keine neuen zKT zugelassen werden können (neue Übertragung) (Bermig, 8)	
SPD-Fraktion	Zugeständnis der SPD-Fraktion (Hubertus Heil) ermöglicht erst den Kompromiss der Ausweitung – Versuch der Verhinderung der Ausweitung bis zum Schluss als politisch taktisches Manöver aber dies ist nach der Einigung und ohne Verantwortung für das BMAS nicht mehr notwendig (Leitung BA, 4; Wersich, 4)		Bei ZAG/V-Modell: Bei der Ablehnung durch die Unionsfraktion spielt wahrscheinlich eine Rolle, dass man dachte man kann die zKT ohne GG-Änderung ausweiten; zudem bestand eine grundsätzliche Uneinigkeit zwischen den Unionsländern (Bermig, 6; Laumann, 3)	
A- und B-Länder	Fordern durchgängig die Verstetigung der bestehenden zKT (Sicherheit für Betroffene schaffen) und teilweise die Ausweitung der zKT (Augel, 3 und 5; Keßler, 3; Laumann, 5; Mauer, 5)  Ministerpräsident Koch als Initiator und „Gründungsvater“ der Optionskommunen, da er die Idee auf der Grundlage des „Wisconsin Works“ Programmes entwickelt und 2005 etabliert hat (Bermig, 10f; Mauer, 1/2; Schiewerling, 7)	Optionskommunen werden von einigen Ländern und den KomSpV als Ideallösung der Leistungen aus einer Hand gesehen (Laumann, 5; Mauer, 1, Keller, 1; Offer, 7)	Bei EKA/V-Modell: Vom BMAS initiiertes Brief der drei Bundesminister an die Unionsfraktion mit einer klaren Stellungnahme, dass Ausweitung Option ohne GG-Änderung nicht möglich ist (BMAS treibt die Dinge auf die Spitze); zugleich aber herrscht je nach politischer Situation in den einzelnen Ländern großer politischer Druck hinter der Forderung nach Verstetigung (Sicherheit) und Ausweitung (kommunaler Einfluss) (Augel, 5; Bermig, 10f; Horzetzky, 7; Keßler, 4)	

Akteur	Handlungsorientierung	Leitidee	Handlungssituation	Zeitdruck
Kommunale Spitzenverbände	Der DST ist durchgängig gegen eine Kommunalisierung wegen der daraus vermutlich resultierenden finanziellen Belastung der Städte (hohe ALO-Quote, Der DLT hingegen ist stark für eine Kommunalisierung, verlegt sich dann aber auf die Forderung nach der Zulassung aller willigen und fähigen Kommunen als zKT (Keller, 1; Offer, 7)		Die Ausweitung der zKT ist hauptsächlich ein politischer Kompromiss und keine sach- oder leistungsgebundene Entscheidung (Leitung BA, 4; Laumann, 7; Offer, 7; Wersich, 7)	

## Anhang 6: Übersicht Forderungen und Kompromisse

Regelungsbereich	BMAS/BM	BA	Fraktionen	Länder	Kompromiss	Wer hat sich durchgesetzt?
<b>Übergreifende Regelungen</b>						
<b>Bezeichnung Jobcenter</b>	ZAG kann nicht verwendet werden (steht für Anstalten des öffentlichen Rechts)		SPD: ZAG als Verhandlungsgrundlage		§ 6d zKT und GE tragen die Bezeichnung Jobcenter	BMAS
<b>Vergleich der Leistungsfähigkeit/ Kennzahlenvergleich</b>	Schaffung eines „lernenden Systems“ / nicht mehr Wettbewerb / zKT müssen auch teilnehmen / Konsensorientierte Festlegung von Kennzahlen	Stärkere Forderung an zKT um Vergleichbarkeit wirklich zu gewährleisten / keine Unterschiede in Qualitätsstandards		Beteiligung an Festlegung und Aufarbeitung der Kennzahlen	§ 48a BMAS veröffentlicht Kennzahlenvergleiche	BMAS/BA
<b>Steuerung durch Zielvereinbarungen</b>	Gestaltungsfreiheit vor Ort durch Zielvorgaben / Bund muss Arbeitsmarktpolitik einheitlich gestalten können / auch zKT müssen Zielvereinbarungen abschließen / einheitliche Standards / keine Zustimmung Bundesrat	Bei unterschiedlicher Trägerauffassung sind unterschiedliche Zielvorgaben zum jeweiligen Trägerbereich möglich / Länder müssen zu Steuerung verpflichtet werden / einheitliche Bewertungsstruktur	CDU: Einheitliches Zielvereinbarungssystem für alle GE / Zustimmung Bundesrat zu Rechtsverordnungen über Datenerhebung und Datenverwendung	Beteiligung an Regelung der Datensammlung, Übermittlung und Aufbereitung / Fordern mehr Einflussmöglichkeiten	§ 48b Zielvereinbarungen BMAS mit BA / BA und kommunale Träger mit Geschäftsführer der GE / BMAS mit Landesbehörde / Landesbehörde mit zKT / Ziele: Verringerung Hilfebedürftigkeit, Verbesserung Integration, Vermeidung lang-	BMAS/Länder

Regelungsbereich	BMAS/BM	BA	Fraktionen	Länder	Kompromiss	Wer hat sich durchgesetzt?
					fristigen Bezugs	
<b>Gemeinsame Einrichtungen (GE)</b>						
<b>Rechtsform GE</b>	Mischbehörde ohne Verkörperschaftung (öffentlich-rechtliche Einrichtung)	Keine Anstalten des öffentlichen Rechts	SPD: GE als Anstalten des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnfähigkeit und Haushalt	Verfassungsrechtliche Verankerung der Mischverwaltung / Teilweise für Anstalten des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnfähigkeit		BMAS/BA
<b>Kooperationsausschuss</b>	Keine Aufsichtsrechte der Länder im Bereich des Bundes / Möglichkeit der beratenden Beteiligung	Möglichkeit der Träger bei unverzüglichen Weisungen die Befassung des Kooperationsausschusses nachholen	Einrichtung Kooperationsausschuss auf Landesebene	Forderung nach Einrichtung des Kooperationsausschuss, der verbindlich über den Inhalt von BA-Weisungen entscheiden soll	§ 18b Zwischen oberster Landesbehörde und BMAS: koordiniert Umsetzung auf Landesebene	A-Fraktion/Länder
<b>Feststellung von Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit</b>	Einrichtung gemeinsamer Medizinischer Dienst der Sozialversicherungsträger / nicht Medizinischer Dienst der Krankenkassen	Tatbestandswirkung BA-Entscheidung bei Hilfebedürftigkeit und Erwerbsfähigkeit		Keine Tatbestandswirkung der Feststellung Erwerbsfähigkeit und Hilfebedürftigkeit BA / Feststellung durch Rentenversicherung Bund	§ 44a BA stellt Erwerbsfähigkeit fest / kommunaler oder anderer zuständiger Träger oder Krankenkasse kann Einspruch erheben / BA stellt Hilfebedürftigkeit fest / kommunaler Träger kann wider-	BA

Regelungsbereich	BMAS/BM	BA	Fraktionen	Länder	Kompromiss	Wer hat sich durchgesetzt?
					sprechen	
<b>Träger und Zuständigkeiten GE</b>	Handeln der GE muss Trägern klar zuzuordnen sein	Ausweitung Kompetenzen der Träger gegenüber Trägerversammlung/ Für einheitliches Geschäftsmodell mit praxisbewährten Standardprozessen / obligatorische Dienstleistungen der BA	Klare Zuständigkeiten der Träger	Mehr Einfluss der Länder (Zustimmung zu Weisungen)	§ 44b GE nimmt Aufgaben der Träger wahr / Trägern obliegt Verantwortung für rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung der Leistung / Angebote und Dienstleistungen durch BA	BMAS/A-Fraktion
<b>Trägerversammlung</b>	Bundesaufsicht über Trägerversammlung	Eingrenzung der Kompetenzen Trägerversammlung	Trägerversammlung entscheidet über organisatorische und personalwirtschaftliche Angelegenheiten	Nicht BA-Vorsitzender an als erstes	§ 44c Je zur Hälfte Vertreter BA und kommunaler Träger (je 3) mit abwechselndem Vorsitz (Beginn BA) / Befugnisse: Bestellung und Abberufung des Geschäftsführers, Verwaltungsablauf und Organisation, Standortänderungen (u.a.)	BMAS
<b>Geschäftsführer</b>	Keine Dienstherrnenfähigkeit aber Bereit-	Keine Ausweitung Befugnisse Ge-	Stärkung der Befugnisse des Ge-	Stärkung der örtlichen Verantwor-	§ 44d Geschäftsführung	A-Frakti-

Regelungsbereich	BMAS/BM	BA	Fraktionen	Länder	Kompromiss	Wer hat sich durchgesetzt?
	schaft zur Ausweitung Kompetenzen (Dienst- und Personalrechtliche Kompetenzen)	schäftsführer im Bereich Personal (berührt Aufgabenbereich der Träger) / keine für Träger bindenden Entscheidungen Geschäftsführer	schäftsführers im Bereich Personal und Haushalt	tung der Geschäftsführer (Dezentralisierung)	und Vertretung der GE / übt dienst-, personal- und arbeitsrechtliche Befugnisse aus	on/Länder
<b>Verfahren bei Meinungsverschiedenheit über Weisungszuständigkeit</b>	Weisungsrecht Bund gegenüber BA und GE (Beibehaltung Letztverantwortung)	Klare Zuständigkeiten und Weisungsbefugnisse des Bundes	Einrichtung Kooperationsausschuss aber klare Zuständigkeit muss erhalten bleiben	Beteiligung der Länder – vor allem Mitentscheidung über Inhalt der BA-Weisungen / Einrichtung Kooperationsausschuss	§ 44e Anrufung Kooperationsausschuss (bindende Entscheidung, Stimme des Vorsitzenden entscheidet bei Stimmgleichheit)	BMAS/Länder
<b>Bewirtschaftung von Bundesmitteln</b>	Einheitlichkeit von Finanzierungsverantwortung und Aufsichtskompetenz	Einheitlichkeit von Finanzverantwortung und Regelungskompetenz / Weisungsrecht BA		Kein Erstattungsanspruch des Bundes / Stärkung des Geschäftsführers	§ 44f BA überträgt Bewirtschaftung an GE / Bestellung eines Beauftragten für den Haushalt	BMAS / teilweise Länder
<b>Personalvertretung</b>	Personalvertretung kann zur Absprache und Koordinierung eingerichtet werden	Betreuungsschlüssel 1:130 im Leistungsbereich	Forderung gesetzlich verankerter Personalschlüssel		§ 44h Bildung von Personalvertretungen	
<b>Personal</b>	Bereitschaft zur Entfristung (abhängig von Freigabe der Mittel)	Dauerhafte Zuweisung des Personals an GE (nicht nur 5	Entfristung der 3200 Stellen als Bedingung der		(Entfristung der 3200 Stellen bei den GE)	A-Fraktion

Regelungsbereich	BMAS/BM	BA	Fraktionen	Länder	Kompromiss	Wer hat sich durchgesetzt?
	durch BMF)	Jahre)	Zustimmung zum Gesetzentwurf / Personal wird den gE zugewiesen			
<b>Finanzierung aus Bundesmitteln</b>	Gleichbleibende Finanzierungsstruktur			Bund muss sich an Kosten für Unterkunft und Heizung beteiligen / keine finanziellen Risiken für Kommunen und Länder (Konnexitätsprinzip)	§ 46 Bund trägt Aufwendungen und Verwaltungskosten im Bereich Leistungen der BA (alt: zweckgebundene Beteiligung des Bundes an Kosten der Unterkunft und Heizung) / gesetzliche Regelung Prüfrechte Bund und Bundesrechnungshof	BMAS / teilweise Länder
<b>Aufsicht</b>	Bundesaufsicht über GE und Aufsicht Träger im jeweiligen Aufgabenbereich / keine Beteiligung der Länder lediglich Möglichkeit der Information der Länder	Klare Abgrenzung der Aufsichtsrechte von Bund und Ländern		Bundesaufsicht über GE nur unter Mitwirkung der Länder	§ 47 BMAS hat Rechts- und Fachaufsicht über BA im Bereich Weisungsrecht BA gegenüber gE / oberste Landesbehörde für Aufsicht über kommunale Träger im Bereich Weisungsrecht	BMAS/ BA – teilweise Länder durch Einvernehmen bei TV

Regelungsbereich	BMAS/BM	BA	Fraktionen	Länder	Kompromiss	Wer hat sich durchgesetzt?
					kommunaler Träger gegenüber GE / bei Trägerversammlung hat BMAS Rechtsaufsicht im Einvernehmen mit Ländern	
<b>Optionskommunen (zKT)</b>						
<b>Kommunale Träger (ehemals Experimentierklausel)</b>	Verfassungsrechtliche Verankerung und Entfristung bestehender zKT			Verfassungsrechtliche Verankerung, Entfristung der bestehenden zKT und Ausweitung verfassungsrechtlich geregelt ohne zahlenmäßige Beschränkung	§ 6a unbefristete Verlängerung der bestehenden zKT	Länder
<b>Ausweitung</b>	Keine unbegrenzte Ausweitung / Begrenzung durch Zulassungskriterien / Bund muss weiterhin Rahmenbedingungen für Arbeitsmarktpolitik setzen und umsetzen können (Regel-Ausnahme-Verhältnis)	Wenn nur begrenzte Ausweitung / im Grunde gegen Ausweitung	Einfachgesetzliche Entfristung bestehende zKT und Wahlmöglichkeit bei Gebietserweiterungen / erst keine Ausweitung, später dann Bereitschaft über verfassungsrechtliche Ausweitung Option zu sprechen (einmalig)	Ausweitung als entscheidende Forderung der Länder (vor allem B-Länder) / Gegen zahlenmäßige Begrenzung im GG / Gegen 2/3 Quorum als Zulassungskriterium / nicht generell gegen Regel-Ausnahmeverhält-	§ 6a Zulassung begrenzter Zahl neuer zKT auf Antrag und bei Eignung und Erfüllung des 2/3 Quorums (höchstens 25%)	Länder / teilweise BMAS durch Begrenzung und Zulassungskriterien

Regelungsbereich	BMAS/BM	BA	Fraktionen	Länder	Kompromiss	Wer hat sich durchgesetzt?
				nis aber keine Einigkeit		
<b>Rechtstellung der zKT</b>	Verantwortung Kommunen, wie bisher / keine Experimentierklausel mehr		Einfachgesetzliche Entfristung / keine Experimentierklausel mehr	Notwendigkeit der verfassungsrechtlichen Verankerung	§ 6b (unverändert): Kommune nimmt Aufgaben der Grundsicherung anstelle der BA als Träger war	Länder
<b>Aufsicht über zKT</b>	Bundesaufsicht zKT im vom Bund finanzierten Bereichen			Keine unmittelbare Aufsicht des Bundes über zKT (keine Prüfung der Zweckmäßigkeit durch Bund) Möglichkeit Landesaufsicht und Land steht unter Bundesaufsicht	§ 48 Oberste Landesbehörden führen Aufsicht über zKT und Bund führt Rechtsaufsicht über oberste Landesbehörden im Aufgabenbereich BA	Länder/ teilweise BMAS

(Eigene Darstellung anhand BMAS 2010p; BMAS 2010q; BMAS-Akten; S-H-Akten)