

Wie der Staat den Markt macht. Eine Analyse der Herstellung wirtschaftlicher Austauschbeziehungen im ergänzenden Arbeitsmarkt der Schweiz

Peter Streckeisen*, Spartaco Greppi**, Natalie Benelli***, Morgane Kuehni*** und Antonin Zurbuchen****

Zusammenfassung: Der Beitrag präsentiert Ergebnisse eines Forschungsprojekts über den ergänzenden Arbeitsmarkt in der Schweiz. Dieser Markt wird als Dienstleistungsmarkt definiert, auf dem verschiedene staatliche Stellen Arbeitsplätze für Angehörige besonderer Personenkategorien (zum Beispiel Arbeitslose, Invalide oder Sozialhilfebeziehende) akquirieren. Auf der Grundlage der qualitativen empirischen Studie werden drei Handlungsansätze herausgestellt, die aufzeigen, wie der Staat den Markt macht. Dabei werden zugleich unterschiedliche Bilder des Marktes erzeugt.

Schlüsselwörter: Ergänzender Arbeitsmarkt, Organisation von Märkten, Feld, Staat, Ökonomisierung

Comment l'état fait le marché. Analyse de la mise en place des relations d'échange du marché complémentaire en Suisse

Résumé: Cet article présente les résultats d'un projet de recherche sur le marché complémentaire en Suisse. Ce marché est défini comme un marché de services, sur lequel des instances étatiques diverses acquièrent des places de travail pour des personnes appartenant à des catégories spécifiques (par exemple, chômeurs, invalides ou bénéficiaires de l'aide sociale). Sur la base de l'étude empirique qualitative trois approches sont esquissées, qui montrent comment l'état fait le marché. Chaque approche dessine également une image différente du marché.

Mots-clés: Marché complémentaire, organisation du marché, champ, état, marchandisation

When the State Makes the Market. An Empirical Study of Economic Transactions in the Complementary Labor Market in Switzerland

Abstract: This contribution presents the results of a research project about the complementary labor market in Switzerland. This market is defined as a service market where different state agencies guarantee an offer of workplaces for persons belonging to specific categories (for instance, the unemployed, the disabled, or persons on social assistance). Based on the empirical findings of the qualitative research, the article depicts three different approaches to how state agencies make the market. Every single approach also entails a specific image of the market.

Keywords: Complementary labor market, market organization, field, state, economization

* ZHAW Soziale Arbeit, CH-8037 Zürich, peter.streckeisen@zhaw.ch.

** Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana SUPSI, CH-6928 Manno, spartaco.greppi@supsi.ch.

*** Haute École de Travail social et de la Santé Lausanne HETSL, HES-SO, CH-1010 Lausanne, natalie.benelli@hetsl.ch, morgane.kuehni@hetsl.ch.

**** Université de Lausanne, CH-1015 Lausanne, antonin.zurbuchen@unil.ch.

1 Einleitung

In der Schweiz arbeiten rund 130 000 Personen im ergänzenden Arbeitsmarkt (EAM) (Zurbuchen et al. 2020). Dieser Markt besteht aus Arbeitsplätzen, die auf staatliche Nachfrage für Personen mit besonderem administrativem Status – zum Beispiel Arbeitslose, Sozialhilfebeziehende oder Zivildienstleistende – von Anbietern wie gemeinnützigen Organisationen, Firmen oder Verwaltungen angeboten werden (Benelli et al. 2019; Haunreiter et al. 2019). Die bisherige Forschung konzentrierte sich in erster Linie auf die Frage, ob die berufliche Wiedereingliederung erwerbsloser Personen erreicht wird (Aeppli et al. 2004; Baumgartner et al. 2004; Morlock et al. 2014; BSV 2015; SECO 2019). Dieser Beitrag rückt dagegen die wirtschaftlichen Austauschbeziehungen, die den EAM herstellen, in den Fokus. Die Fragestellung lautet, wie der Markt gemacht wird. Wie gehen die Akteur:innen vor, um den wirtschaftlichen Austausch zu ermöglichen, gestalten und regulieren? Welche Ansätze verfolgen sie, und welche Orientierungen sind handlungsleitend? Welche Austauschbeziehungen, Prozesse und Strukturen entstehen durch ihre Vorgehensweisen und prägen den EAM?

Obwohl Märkte ein zentrales Forschungsobjekt der Wirtschaftssoziologie darstellen, existieren nur wenige Studien zu deren Entstehung. Idealtypisch lassen sich gemäss Aspers et al. (2022) drei Ansätze unterscheiden: Die Forschung fokussiert entweder die wechselseitige Anpassung von Akteur:innen, die bewusste Organisation von Märkten oder die durch soziale Felder determinierten Rahmenbedingungen und Machtverhältnisse. Dieser Beitrag kombiniert die Ansätze zur Organisation von Märkten und sozialen Feldern. Zunächst wird jedoch eine Begriffsbestimmung vorgenommen: Der EAM wird als Dienstleistungsmarkt definiert und nicht als Segment des Arbeitsmarktes betrachtet (Teil 2). Darauf folgt eine Darlegung der empirischen und methodischen Grundlagen des Beitrags (Teil 3). Im Anschluss kommt die Perspektive der sozialen Felder zum Tragen, indem der Staat als «bürokratisches Feld» beleuchtet wird, das den EAM prägt (Teil 4). Der umfangreichste Abschnitt (Teil 5) orientiert sich am Ansatz der Organisation von Märkten und beleuchtet die Rolle staatlicher Stellen. Es werden drei Handlungsansätze zur Herstellung von Austauschbeziehungen im Schweizer EAM herausgestellt. Zum Schluss werden die Ergebnisse zusammengefasst und ausgewählte Fragen für zukünftige Forschung skizziert (Teil 6).

2 Der ergänzende Arbeitsmarkt als Dienstleistungsmarkt

Der EAM wurde in der Schweiz noch nicht wirtschaftssoziologisch untersucht. Es liegen Studien zu einzelnen Bereichen vor, doch lassen diese eine vergleichende Gesamtperspektive missen. Zudem fokussieren sie meist die Wirksamkeit staatlicher

Massnahmen mit Bezug auf politische Zielsetzungen, namentlich die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt (für einen Überblick: BSV 2015; SECO 2019). Auch in der Grundlagenforschung dominieren der Fokus einzelner Bereiche und die – meist kritische – Auseinandersetzung mit politischen Zielen (Magnin 2005; Schallberger und Wyer 2010; Nadai 2017; Studer und Pärli 2020; Nadai et al. 2021). Dieser Beitrag geht in doppelter Hinsicht über den Forschungsstand hinaus. Zum einen werden sieben Bereiche des EAM erstmals vergleichend erforscht: Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe, Invalidenversicherung, Behindertenhilfe, Asylbereich, Zivildienst und gemeinnützige Arbeit im Strafvollzug. Zum anderen löst sich das Erkenntnisinteresse von politischen Zielen und fokussiert wirtschaftliche Prozesse und Beziehungen. Der EAM wird als Dienstleistungsmarkt definiert, auf dem Anbieter:innen (bspw. Privatunternehmen, gemeinnützige Organisationen oder Verwaltungen) auf der Basis staatlicher Nachfrage Arbeitsplätze für besondere Personenkategorien bereitstellen. Ausgewählten Personen wird vorgängig durch den Staat ein entsprechender Status (z. B. als Invalidenrentner:in, anerkannte:r Flüchtling oder Stellensuchende:r) zugewiesen. Der Staat stellt den Anbieter:innen diese als Personal zur Verfügung, das unter aussergewöhnlichen Bedingungen (bspw. ohne Entlohnung) beschäftigt werden darf. Die Untersuchung der Austauschbeziehungen zwischen Anbieter:innen von Arbeitsplätzen und staatlichen Stellen leistet eine Ergänzung zur Grundlagenforschung über die Aktivierungspolitik, indem sie deren institutionelle Konfigurationen und ökonomische Grundlagen analysiert.

Die Begriffe ergänzender Arbeitsmarkt und zweiter Arbeitsmarkt werden in der Literatur oft nicht klar unterschieden. Der hier verwendeten Terminologie zu Folge umfasst der ergänzende Arbeitsmarkt Arbeitsplätze im zweiten Arbeitsmarkt und im ersten Arbeitsmarkt. Mit dem Begriff des zweiten Arbeitsmarkts bezeichnen wir die Beziehungen zwischen staatlichen Stellen und jenen Anbieter:innen, die sich auf das Geschäft im EAM spezialisiert haben (z. Bsp. Sozialfirmen und geschützte Werkstätten), während private Unternehmen oder öffentliche Verwaltungen gelegentlich einzelne solche Plätze anbieten. In der bisherigen Forschung wurde der EAM durch besondere Merkmale der Arbeitsplätze definiert (Baur et al. 1998, 15–16; Avilés 2015, xviii). Angesichts der Vielfalt des EAM ist der Versuch einer Definition auf dieser Grundlage aber wenig überzeugend. Durch die Definition als Dienstleistungsmarkt wird ein konzeptueller Rahmen skizziert, der alle Bereiche umspannt, ohne spezifische Merkmale vorauszusetzen. Dabei muss betont werden, dass der EAM nicht als Arbeitsmarkt (oder Arbeitsmarktsegment) untersucht wird:¹ Im Fokus stehen nicht Beziehungen zwischen Unternehmen und Beschäftigten oder das betriebliche Arbeitsverhältnis, sondern die Transaktionen zwischen Anbieter:innen und Käufer:innen von Dienstleistungen. Die wichtigste Dienstleistung im EAM sind

1 In diesem Sinne ist der Begriff EAM irreführend. In der französischsprachigen Schweiz wird auch von einem komplementären Markt («marché complémentaire») gesprochen, aber auf Deutsch hat sich dieser Ausdruck ohne Bezug auf das Wort Arbeit nicht eingebürgert.

die Arbeitsplätze für Personen mit besonderem administrativem Status. Staatliche Stellen fragen diese Dienstleistung nach, weil sie beauftragt sind, ein entsprechendes Angebot für ihre Klientel sicherzustellen.

3 Untersuchungsdesign und Methodologie

Die folgenden Analysen stützen sich auf ein durch den Schweizerischen Nationalfonds gefördertes Forschungsprojekt,² das drei Teile umfasste. Im ersten Teil wurden die gesetzlichen Grundlagen erforscht, die das Angebot der Arbeitsplätze und die Arbeitsbedingungen im EAM bestimmen. Im zweiten Teil wurde die Rolle der staatlichen Stellen untersucht, die für die Gewährleistung eines passenden Angebots an Arbeitsplätzen zuständig sind. Im dritten Teil wurden Feldstudien in ausgewählten Betrieben des EAM realisiert. Dieser Beitrag stützt sich auf Ergebnisse des zweiten Teils. Er beruht auf 17 leitfadengestützten Interviews mit Verantwortlichen staatlicher Stellen, die Arbeitsplätze im EAM nachfragen. Da die meisten Bereiche des EAM in der Schweiz auf kantonaler Ebene organisiert sind, wurden drei Kantone vertieft untersucht. In jedem dieser Kantone wurde für jeden Bereich des EAM die zuständige Stelle identifiziert und ein Experteninterview (Bogner et al. 2002) mit einer Person in leitender Stellung realisiert. Da der Zivildienst nicht kantonal organisiert ist, wurde hier nur ein Interview realisiert. Weil der Asylbereich in zwei untersuchten Kantonen nur eine geringe politische und institutionelle Autonomie gegenüber der Sozialhilfe aufweist, wurde in diesem Bereich ebenfalls nur ein Interview realisiert.

Alle Interviews wurden protokolliert und inhaltsanalytisch ausgewertet (Mayring 2015). Zur Vertiefung der Analyse wurden ausgewählte Teile transkribiert. Aus diesen Transkripten wird in den Teilen 4 und 5 dieses Beitrags zitiert. Die Auswertung der Interviews stützte sich auf ein detailliertes Analyseraster mit 13 Kategorien, die auf Basis der Untersuchung der rechtlichen Rahmenbedingungen und mit Bezug auf die Studie von Greer et al. (2017) zu Transaktionsmodi bei der Bereitstellung von Angeboten für Erwerbslose erstellt wurde. Die Auswertung ging fallvergleichend und fallkontrastierend vor (Kelle und Kluge 2010) mit dem Ziel, empirisch fundierte Typen von Handlungsansätzen herauszuarbeiten. Auf diesem Weg ist es gelungen, idealtypisch drei Handlungsansätze zu beschreiben.

4 Im Kräftefeld des ergänzenden Arbeitsmarkts: der Staat als Kraft und Feld

Dieser Abschnitt bezieht sich auf den Forschungsansatz der sozialen Felder (Fligstein 2002; Bourdieu 2018) und thematisiert die Rolle des Staates bei der Herstellung des

2 SNF 100017_172860: Die Rolle des Staates bei der Segmentierung des Arbeitsmarkts. Qualitative Studie des Ergänzenden Arbeitsmarktes in den Kantonen Basel-Stadt, Tessin und Waadt.

EAM. Der Staat ist in kapitalistischen Gesellschaften oft in die Funktionsweise von Märkten involviert (Block und Evans 2005). Mitunter spielen staatliche Akteur:innen in einem Markt mehrere oder sogar alle vier Rollen, die Ahrne et al. (2015, 14–16) bei der Organisation von Märkten unterscheiden: Sie können Profiteur:innen oder «Andere» sein, Käufer:innen ebenso wie Verkäufer:innen. Obwohl die Schlüsselrolle staatlicher Politiken somit kein Alleinstellungsmerkmal des EAM darstellt, weist dieser Markt einige Besonderheiten auf. Das Angebot an Arbeitsplätzen beruht direkt auf staatlicher Nachfrage: Politische Entscheidungen führen staatliche Stellen dazu, ein entsprechendes Angebot ins Leben zu rufen. Ebenso definiert der Staat die Personenkategorien, für die Arbeitsplätze angeboten werden, und weist Personen diesen Kategorien zu. Der Staat definiert, wer als Invalide gilt und eine Rente erhält oder unter welchen Bedingungen Armutsbetroffene wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen können. Der Staat bestimmt, wer unter welchen Bedingungen im EAM beschäftigt werden darf. In der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe kann der Staat Personen direkt Arbeitsplätzen zuweisen, die als zumutbar gelten, wobei die Zumutbarkeit in der Sozialhilfe rechtlich nur schwach kodifiziert ist (Studer 2021).

Der Staat agiert im EAM mitunter als vergesellschaftende Kraft, zu deren Strukturierungsprinzipien laut Lessenich (2012, 47–52) die «Relationierung» zählt: Er ruft Gruppen von Personen ins Leben und prägt die Beziehungen ihrer Mitglieder nicht nur zur Gesellschaft, sondern auch zu anderen Gruppen sowie zu sich selbst als Individuen. Empirisch ist dieser Staat allerdings nicht als einheitlicher Akteur anzutreffen, sondern es gibt eine Vielzahl staatlicher Stellen, deren Leitbilder, Strategien und Ressourcen sich unterscheiden. Für die Analyse des EAM ist deshalb die Erkenntnis von Bourdieu (1994) aufzugreifen, dass es sich beim Staat um ein «bürokratisches Feld» handelt, in dem sich Kämpfe um Ressourcen, Deutungshoheiten und Entscheidungskompetenzen abspielen. Die Aussage, dass es selten nützlich ist, über den Markt im Singular zu schreiben (Ahrne et al. 2015, 13), gilt demnach auch für den Staat. Im Rahmen unseres Forschungsprojekts haben sich diesbezüglich drei Aspekte als zentral erwiesen.

Erstens spielen die Beziehungen zwischen den Staatsebenen eine Schlüsselrolle. Abgesehen vom Zivildienst sind die Kantone zwar in allen untersuchten Bereichen des EAM zuständig für die Gewährung eines angemessenen Angebots an Arbeitsplätzen. Die Bereiche unterscheiden sich aber stark betreffend die gesetzliche Regelungsdichte auf Bundesebene und die Beziehungen zwischen Bundes- und Kantonsbehörden. Während das Staatssekretariat für Wirtschaft im Bereich der Arbeitslosenversicherung ein komplexes Benchmarking entwickelt hat, in dessen Rahmen die kantonalen Stellen sich bewähren müssen, stellt das Bundesamt für Sozialversicherungen den kantonalen IV-Stellen im Prinzip unlimitierte Ressourcen für beruflichen Massnahmen bereit: «Es gibt kein Budget», sagt der Bereichsleiter einer IV-Stelle. Zudem werden im Rahmen von Rescaling-Prozessen (Kazepov 2011) immer wieder Aufgaben zwischen Staatsebenen verschoben. Ein solcher

Prozess lässt sich aktuell im Asylbereich beobachten, wo der Bund im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz erhöhte Ressourcen bereitstellt und seinen Einfluss auf die Kantone verstärkt. Auf Kantonsebene kann dies Anlass einer Neuverteilung von Kompetenzen sein: So hofft der Leiter einer Integrationsfachstelle auf einen Zugewinn an Autonomie gegenüber der Sozialhilfe, und eine Sozialhilfeleiterin berichtet, die Integrationsagenda sei Anstoss zur Bildung einer neuen Amtsstelle für Personen aus dem Asylbereich gewesen. Ein weiteres Beispiel für Rescaling geht auf die Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen von 2008 zurück: Weil die Behindertenhilfe den Kantonen zugewiesen wurde, sind heute kantonale Fachstellen für die Finanzierung der Arbeitsplätze für IV-Rentner:innen zuständig. Die Kantone haben sich zu Kontroll- und Steuerungsinstanzen entwickelt, welche die Anbieter:innen weitaus konkreter in die Verantwortung nehmen als früher das Bundesamt für Sozialversicherungen.

Zweitens überschreitet der EAM die Grenzen zwischen Verwaltungsabteilungen mit unterschiedlichen Programmatiken. Die Arbeitslosenversicherung und der Zivildienst sind in der Wirtschaftsverwaltung, die gemeinnützige Arbeit und das Asylwesen in der Justizverwaltung und die Invalidenversicherung, die Behindertenhilfe und die Sozialhilfe in der Sozialverwaltung angesiedelt. Trotz Bemühungen um interinstitutionelle Zusammenarbeit (Nadai et al. 2015) spiegelt sich diese Heterogenität der Programmatiken zum Beispiel im Umgang mit dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität. Während das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung ein Konkurrenz- und Gewinnverbot vorschreibt und der Leiter einer Regionalstelle des Zivildienstes Strategien erläutert, die Wettbewerbsverzerrungen verhindern sollen, zeigt sich ein Bereichsleiter in der Sozialhilfe überzeugt, die Finanzierung von Arbeitsplätzen falle nicht unter das Gesetz für Staatsbeiträge, und ein kantonaler Verantwortlicher der Behindertenhilfe betont, es interessiere ihn nicht, ob eine Werkstätte einen «Riesengewinn» mache. Mitunter interveniert die Wirtschaftsverwaltung bei Auftragsvergaben im EAM. So beklagt ein Fachstellenleiter im Asylbereich, die aus seiner Sicht unverzichtbaren unbezahlten Einsätze Geflüchteter in Privatunternehmen gerieten von behördlicher Seite unter Beschuss, und der Leiter einer IV-Stelle ist zwar froh, dass seine Anbieter:innen nicht dem Konkurrenzverbot unterstehen, muss das Thema aber immer wieder mal mit dem Wirtschaftsamt besprechen, zum Beispiel wenn Kritik aus Gewerbekreisen laut wird.

Drittens kann die Abgrenzung zwischen verschiedenen Bereichen des EAM Gegenstand von Konflikten, Verhandlungen und Kooperationen zwischen staatlichen Stellen sein. Dies kann vorkommen, wenn eine Person mehrere administrative Status hat. So muss zum Beispiel gemeinnützige Arbeit im Strafvollzug während der Freizeit geleistet werden. Wenn eine Person zugleich an einer Massnahme der Sozialhilfe oder Arbeitslosenversicherung teilnimmt, muss sich die Organisation der gemeinnützigen Arbeit anpassen. Konflikte werden zudem durch das Subsidiaritätsprinzip verursacht. So zeigen sich Verantwortliche der Sozialhilfe überzeugt, dass sie

sich oftmals um Personen kümmern müssen, denen Leistungen der Invalidenversicherung zustehen sollten. Mitunter ermuntern sie diese Personen, entsprechende Leistungen zu beantragen, was bei den IV-Stellen nicht gern gesehen wird. So hält ein Verantwortlicher der Invalidenversicherung lachend fest: «Wenn ich es schaffe, mit der Sozialhilfe endlich mal zusammenzuarbeiten, dann kann ich meinen Job hier aufgeben, dann habe ich alles erreicht, was ich erreichen wollte.» (Bereichsleiter IV-Stelle)

5 Drei Handlungsansätze: das Angebot hervorrufen, bündeln oder rahmen

Dieser Abschnitt bezieht sich auf den Forschungsansatz der Organisation von Märkten (Ahrne et al. 2015). Mit Blick auf die Herstellung von Austauschbeziehungen im EAM werden jedoch nicht alle relevanten Akteur:innen in den Blick genommen, sondern die Analyse konzentriert sich auf die Rolle staatlicher Stellen. Diese wiederum werden nicht in all ihren Aufgaben und Ausprägungen,³ sondern ausschliesslich als «Käufer» (Ahrne et al. 2015, 14–18) untersucht. Genauer gesagt interessiert ihre Rolle als Nachfrager:innen von Dienstleistungen im EAM, denn die Analyse zeigt, dass das Geschäft nicht in allen Fällen monetarisiert wird und der Begriff des Käufers deshalb nicht immer treffend ist. Wie es bei Untersuchungen zur Organisation von Märkten meistens der Fall ist (Aspers et al. 2022), erfolgt die Theoriebildung induktiv: Auf Basis der Untersuchung wird eine Typologie vorgeschlagen, welche die drei grundlegenden staatlichen Handlungsansätze erfasst, die im EAM zur Herstellung wirtschaftlicher Austauschbeziehungen eingesetzt werden.

Greer et al. (2017, 57–63) benennen Transaktionsmodi zur Herstellung von Marktbeziehungen im Bereich der Programme für erwerbslose Personen: “grants”, “vouchers” und “public purchasing”. Bei Grants handelt es sich um Staatsbeiträge, die von Anbieter:innen beantragt werden. Im Gegensatz dazu werden Leistungen beim Public Purchasing nach Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens ausgeschrieben. Vouchers schliesslich sind Gutscheine, mit denen Nutzer:innen die Anbieter:innen von Dienstleistungen selbst wählen können. Für die Analyse des EAM in der Schweiz hat sich der Ansatz von Greer et al. (2017) als Inspiration bewährt, doch ist er nicht geeignet, um die Ergebnisse der Untersuchung umfassend abzubilden. Zum einen hat sich gezeigt, dass Arbeitsplätze mitunter auch ohne finanzielle Transaktion akquiriert werden und es Marktsegmente gibt, die gewissermassen unter dem Radar der von Greer et al. (2017) beschriebenen Trans-

3 Staatliche Instanzen treten gemäss der Typologie von Ahrne et al. (2015) im EAM auch als “Others” auf, etwa wenn sie angehalten sind, die Rechte der Leistungsbeziehenden zu wahren. Sie können als “Profiteers” betrachtet werden, z. B. wenn es durch Angebote des EAM gelingt, die Erwerbslosenquote zu senken. Und sie treten teilweise selbst als “Sellers” auf, indem sie Arbeitsplätze für bestimmte Personenkategorien anbieten, die durch andere staatliche Stellen nachgefragt bzw. eingekauft werden.

aktionsmodi durchgehen. Wir weisen diese Austauschbeziehungen dem Ansatz *das Angebot hervorgerufen* zu (Abschnitt 5.1). Zum anderen weisen Subventionen und Ausschreibungen wichtige Gemeinsamkeiten auf, auch wenn sie in der politischen Diskussion oft als Gegensätze dargestellt werden.⁴ Beide Transaktionsmodi werden im Ansatz *das Angebot bündeln* diskutiert (Abschnitt 5.2). Schliesslich werden Gutscheine in keinem untersuchten Bereich eingesetzt. Allerdings wählen Nutzer:innen die Anbieter:innen manchmal dennoch selbst, oder Arbeitsplätze werden durch staatliche Stellen einzeln eingekauft. Diese Beispiele sind im dritten Ansatz *das Angebot rahmen* aufgehoben (Abschnitt 5.3).

Unterbelichtet bleibt im Ansatz von Greer et al. (2017) zudem die gezielte Arbeit, die notwendig ist, um die Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche Transaktion herzustellen. Wir beziehen uns bei der Analyse deshalb auf die “types of framing” gemäss der Theorie der “Marketization” von Çalışkan und Callon (2010, 5). Es handelt sich um verschiedene Register zur Herstellung von Marktbeziehungen. “Pacifying goods” bezeichnet die Definition der Waren, damit diese sich als passive Objekte dem Tauschgeschehen fügen. “Marketizing agencies” meint die Fähigkeit zur Berechnung wirtschaftlicher Werte und Verhandlung mit anderen Marktakteur:innen. “Market encounters” bezieht sich auf die Schaffung von Gelegenheiten und Strukturen, die das Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage ermöglichen. “Price-Setting” bezeichnet die zur Festlegung von Preisen eingesetzten

Tabelle 1 Staatliche Handlungsansätze im ergänzenden Arbeitsmarkt

Das Angebot	hervorgerufen	bündeln	rahmen
Pacifying goods		+	+++
Marketizing agencies		+++	+
Market encounters	+++	+	
Price-Setting		+++	+
Market design and maintenance	++	+	++
Dargestellte Beispiele	Gemeinnützige Arbeit Asylbereich Invalidenversicherung	Arbeitslosenversicherung Sozialhilfe	Zivildienst Behindertenhilfe Invalidenversicherung
Bild des Marktes	persönliche Beziehungen Netzwerke	Kontraktualisierung Reporting und Controlling	Selbstregulierung Wahlfreiheit

Anmerkung: Die Pluszeichen (+ / ++ / +++ / +++) zeigen an, in welchen Registern die Schwerpunkte der durch die staatlichen Stellen geleisteten Arbeit zur Herstellung des Marktes liegen.

4 Am 21.6.2019 verabschiedete das eidgenössische Parlament eine neue Fassung des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB). Bei der BöB-Revision wurde diskutiert, ob Programme zur Arbeitsmarktintegration künftig dem Wettbewerbsrecht zu unterstellen und deshalb öffentlich auszuschreiben seien. Dagegen setzte sich der nationale Dachverband Arbeitsintegration Schweiz erfolgreich zur Wehr. Die Kantone haben damit weiterhin die Wahl, ob sie diese Programme ausschreiben oder nicht.

Instrumente, während “market design and maintenance” sich auf die übergeordnete Pflege von Marktstrukturen bezieht. Die auf empirischer Grundlage identifizierten Handlungsansätze unterscheiden sich deutlich in Bezug darauf, wie die staatlichen Stellen diese fünf Register einsetzen (Tabelle 1).

5.1 Das Angebot hervorrufen

Zahlreiche Arbeitsplätze des EAM sind nicht bei spezialisierten Anbieter:innen angesiedelt, sondern in öffentlichen Verwaltungen, gemeinnützigen Organisationen oder privaten Unternehmen, die einzelne Plätze anbieten. Solche im ersten Arbeitsmarkt angesiedelten Plätze gelten in Bereichen mit Integrationsauftrag als besonders wichtig, weil sie es Personen mit administrativem Status erlauben, wertvolle berufliche Erfahrungen zu sammeln. Zudem können die staatlichen Stellen zeigen, dass sie nahe am Markt tätig sind. Allerdings ist der Aufwand für die Akquise der Plätze hoch. Zwar haben die staatlichen Stellen eine Arbeitskraft anzubieten, die nicht entlohnt werden muss. Doch das Argument sticht nur bedingt, weil die Zuschreibung eines besonderen administrativen Status meistens mit einem Stigma verbunden ist,⁵ und die Angehörigen der betreffenden Personenkategorien als beeinträchtigte oder beschädigte Arbeitskräfte gelten (Nadai und Canonica 2012, 28). Der Staat bezahlt für diese Arbeitsplätze meistens nichts und muss bei potenziellen Anbieter:innen durch vorteilhafte Angebote Interesse wecken.

Im Vordergrund dieses Ansatzes stehen persönliche Beziehungsarbeit und Netzwerke. Eindrücklich schildert die Verantwortliche einer Stiftung im Bereich der gemeinnützigen Arbeit im Strafvollzug, sie habe alle Gemeinden des Kantons angeschrieben, um Arbeitsplätze zu akquirieren. Bei interessierten Gemeinden ging sie persönlich vorbei. Sie betont auch, bei neuen Anbieter:innen darauf zu achten, beim ersten Einsatz eine Person hinzuschicken, die als vertrauenswürdig bzw. als sicherer Wert gilt. Im Interview wird deutlich, dass es sich um eine Austauschbeziehung handelt, in der der Staat die Anbieter:innen bei Laune halten muss. Der administrative Aufwand für die Anbieter:innen beschränkt sich auf die Anwesenheitskontrolle, um sicherzustellen, dass die vereinbarten Stunden abgearbeitet werden. Ansonsten findet keine staatliche Kontrolle statt, die Anbieter:innen müssen nicht Bericht erstatten.

Auch bei beruflichen Massnahmen der Invalidenversicherung kann das Interesse der Anbieter:innen nicht vorausgesetzt werden. Nadai (2017) bezeichnet die Bemühungen der IV-Stellen um Einsatzmöglichkeiten im ersten Arbeitsmarkt als «asymmetrische Responsibilisierung». Unternehmen sind in keiner Weise verpflichtet, Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen aufzunehmen, so dass der Staat nur Überzeugungsarbeit leisten, an moralische Verantwortung appellieren und Anreize setzen kann. Dabei verfügt die Invalidenversicherung allerdings über mehr Ressourcen als andere staatliche Stellen. Sie kann insbesondere Taggelder auszahlen,

5 Die einzelnen Personenkategorien sind von sehr unterschiedlichen Zuschreibungen betroffen. Als einzige nicht stigmatisierte Gruppe sind Zivildienstleistende zu betrachten.

Einarbeitungszuschüsse gewähren oder Sozialversicherungsbeiträge übernehmen. Der Leiter einer Fachstelle im Asylbereich unterstreicht ebenfalls, dass die Akquise von Einsatzplätzen im ersten Arbeitsmarkt einen «enormen Aufwand» verursacht. Umso mehr ärgert es ihn, dass der nicht entlohnte Einsatz von Geflüchteten immer wieder durch das Wirtschaftsamt seines Kantons in Frage gestellt oder durch restriktive Regeln eingeschränkt wird. Es wäre für sein Team einfacher, Geflüchtete Arbeitsplätzen spezialisierter Anbieter:innen des zweiten Arbeitsmarkts zuzuweisen, doch ist er überzeugt, dass dies nicht sinnvoll wäre. Den zweiten Arbeitsmarkt betrachtet er als eine Art Selbstbedienungsladen der Anbieter:innen, der im Gegensatz zu den Einsätzen im regulären Arbeitsmarkt tatsächlich als Bedrohung für das lokale Gewerbe betrachtet werden sollte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Handlungsansatz *das Angebot hervorrufen* in allen Bereichen des EAM mit Ausnahme des Zivildienstes und der Behindertenhilfe beobachtet wurde. Bei diesem Ansatz treten alle weiteren Register der Marktherstellung zu Gunsten der Bemühungen um die Schaffung von “market encounters” sowie die Pflege und allfällige Erweiterung des Marktes (“market design and maintenance”) durch persönliche Beziehungen und Netzwerke in den Hintergrund. Der Grad der Formalisierung ist tief, die staatlichen Stellen beschränken sich auf den Abschluss von Verträgen für einzelne Einsätze, die nur das Notwendige regeln. Dafür braucht es im Gegensatz zum folgenden Handlungsansatz auch kein spezialisiertes Vertragswesen.

5.2 Das Angebot bündeln

Bei diesem Handlungsansatz werden nicht einzelne Arbeitsplätze akquiriert, sondern ganze Arbeitsplatz-Pakete pro Transaktion geschnürt. Der Staat schliesst Verträge mit Anbieter:innen, die ihr Geschäftsmodell ausschliesslich oder wesentlich auf den EAM ausrichten. Das Angebot existiert a priori und muss nicht erst hervorgerufen werden. Vielmehr geht es darum, dieses mit Anliegen der staatlichen Stellen in Einklang zu bringen. Als zentrales Instrument werden Leistungsvereinbarungen eingesetzt. Gewisse Kantone nutzen auch öffentliche Ausschreibungen, insbesondere im Bereich der Arbeitslosenversicherung. Dieses Instrument wird vor allem in der Deutschschweiz eingesetzt, wo gemäss einem Bericht des Bundes 31 Prozent, in den anderen Landesteilen jedoch lediglich vier Prozent der Aufträge ausgeschrieben werden (Bundesrat 2015, 38).

Der Handlungsansatz *das Angebot bündeln* setzt ein gewisses Volumen der einzelnen Transaktionen voraus. So berichtet der Bereichsleiter einer kantonalen Sozialhilfe, dass Leistungsvereinbarungen erst ab einem Betrag von 200 000 Franken pro Jahr geschlossen werden. Die staatlichen Stellen investieren in spezialisiertes Fachpersonal, um ein professionelles Vertragswesen zu gewährleisten. Eine Sozialhilfeleiterin erläutert, dieser Aufgabenbereich sei in den letzten Jahren durch die Einstellung von wissenschaftlichen Mitarbeiter:innen ausgebaut worden. So soll

sichergestellt werden, dass nicht «der einen Organisation 100 Franken und der anderen 300 Franken für dasselbe gezahlt werden» (Sozialhilfeleiterin). Zugleich musste der Kanton mehr investieren, um die Vorgaben der neuen Integrationsagenda des Bundes im Asylbereich zu bewältigen. Es sei eine «enorme Arbeit» gewesen, diesen Bereich neu zu strukturieren. Die Aussage verdeutlicht, dass die Anhebung der Bundespauschale von 6000 Franken auf 18 000 Franken pro geflüchtete Person kein Geschenk an die Kantone ist, sondern ihnen neue Verpflichtungen aufbürdet und sie zu Investitionen in ihre Verwaltung zwingt. Zugleich wächst damit ein Bereich des EAM, und den Anbieter:innen werden neue Geschäftsmöglichkeiten eröffnet.

Im Kontrast zu den unter 5.1 zitierten Aussagen von Akteur:innen, die die Akquise einzelner Plätze im ersten Arbeitsmarkt anstreben, streicht der Leiter einer Stelle für die Logistik arbeitsmarktlicher Massnahmen (LAM) heraus, die Verwaltung der kollektiven Massnahmen sei viel aufwändiger als die der individuellen Massnahmen. Letztere seien im Gesetz bereits klar definiert, während erstere eigens organisiert werden müssten. Seiner Stelle obliegt einerseits die Aufgabe, die Anträge und Offerten der Anbieter:innen zu prüfen, über diese zu verhandeln und schliesslich zu entscheiden. Eine weitere grosse Herausforderung sei es, den Markt zu planen auf der Grundlage wechselnder Einschätzungen, wie viele Arbeitsplätze welcher Art es in den nächsten Jahren braucht. Quantitatives Steuern und Verwalten der Arbeitsplätze sind bei diesem Handlungsansatz von grosser Bedeutung. In der Regel wird mit den Anbieter:innen eine bestimmte Anzahl Plätze pro Jahr oder für eine Mehrjahresperiode vereinbart und der Staat übernimmt auch dann die Kosten, wenn nicht alle Plätze besetzt werden. In der Hinsicht lassen sich allerdings unterschiedliche Praktiken beobachten. Der erwähnte LAM-Leiter streicht heraus, in gewissen Fällen könne die Zahl der Plätze während der Kontraktperiode neu verhandelt werden. Die Sozialhilfe desselben Kantons differenziert zwischen Vereinbarungen mit kleineren Anbieter:innen, denen die Bezahlung der vereinbarten Plätze garantiert wird, und Verträgen mit grossen Anbieter:innen, die einen fixen und einen variablen Teil enthalten.

Grundsätzlich kommen dem Reporting und Controlling bei diesem Ansatz eine zentrale Rolle zu. Die Anbieter:innen müssen die Kosten detailliert und gemäss präzisen Vorgaben begründen. Sie müssen zudem Bericht erstatten und die Wirkung der Programme auf der Basis von Indikatoren ausweisen. Die staatlichen Stellen erhalten Einblick in ihre Geschäftszahlen und prüfen, dass nur effektive Kosten in Rechnung gestellt und keine Gewinne und Reserven mit öffentlichen Geldern gemacht werden. Bei Subventionen mit Leistungsvereinbarung geht die Initiative zumindest formal von den Anbieter:innen aus: Sie reichen einen Antrag auf finanzielle Unterstützung ein und erstellen eine Offerte. Werden die Arbeitsplätze hingegen öffentlich ausgeschrieben, geht die Initiative von den staatlichen Stellen aus, die den genauen Inhalt des Pakets im Voraus genau definieren müssen. Der

Verantwortliche eines Kantons, in dem Massnahmen der Arbeitslosenversicherung neuerdings ausgeschrieben werden, beschreibt den Unterschied so:

Wenn wir eine Ausschreibung machen, müssen wir diese ganze Arbeit im Voraus machen, das heisst wir müssen klar definieren, welche Ausrüstung wir wollen, wie viele PC pro Kurs wir bezahlen, die notwendige Fläche der Räume, das alles steht in der Ausschreibung. [...] Bei der Ausschreibung [...] kann ich im Nachhinein nichts mehr in Frage stellen, alles muss von Beginn weg klar sein, während es bei Subventionen zuerst einen Kostenvoranschlag gibt und am Schluss eine Abrechnung, und dann überprüfe ich alles und kann nochmals alles ändern. Wenn ich feststelle, dass du eine Ausgabe nicht gut dokumentierst, kann ich sagen, ich bezahle das nicht, es war in meinen Augen nicht notwendig [für die Leistungserbringung]. (Leiter LAM)

Der Handlungsansatz *das Angebot bündeln* wird vor allem in der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe eingesetzt. Er gewährt den Anbieter:innen wirtschaftliche Sicherheit durch grössere Geschäfte, die meistens für eine Mehrjahresperiode vereinbart werden. Im Gegenzug wird ihre unternehmerische Freiheit eingeschränkt und sie müssen dem Staat Einblick in ihre Geschäftsbücher gewähren. Auf staatlicher Seite sind bei dem Ansatz die Register der “market agencies” und des “price-setting” zentral. Die zuständigen Stellen bilden spezialisierte Abteilungen für Kontraktmanagement, um mit den Anbieter:innen auf Augenhöhe verhandeln und ihre Kontrollfunktion wahrnehmen zu können. Gleichwohl spielt auch die Pflege persönlicher Beziehungen eine Rolle: Oftmals arbeiten staatliche Stellen mit einer überschaubaren Zahl von Anbieter:innen über Jahre zusammen und neben dem formalen Geschäft wird ein inhaltlicher oder informeller Austausch praktiziert.

5.3 Das Angebot rahmen

Dieser Handlungsansatz orientiert sich am Idealbild des sich selbst regulierenden Marktes: Der Staat konzentriert sich darauf, einen Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen die Wirtschaftssubjekte sich bewegen und ihre Geschäfte autonom realisieren. Wie Foucault (2004) herausstellt, hat dieses neo- oder ordoliberalen Prinzip nichts mit Laissez-faire zu tun, denn ohne staatliche Rahmung spielt der Markt nicht. Im Schweizer EAM gibt es zwei Bereiche, in denen Personen mit entsprechendem administrativem Status ihre Arbeitsplätze selbst wählen: der Zivildienst und die Behindertenhilfe. Der Ansatz *das Angebot rahmen* kommt zudem bei beruflichen Massnahmen der Invalidenversicherung zum Tragen, obschon die Betroffenen ihre Arbeitsplätze in dem Bereich nicht selbst wählen.

Ein Verantwortlicher des Zivildienstes betont die Grundhaltung seines in der Wirtschaftsverwaltung angesiedelten Bundesamts.

Der Zivildienst ist grundsätzlich [...] eine Struktur mit einer ziemlich liberalen Funktionsweise, wo Vertrauen in die Bürger:innen gesetzt wird, in den Zivildienstleistenden und in den Betrieb, ohne dass die Verwaltung selbst die Organisation an die Hand nimmt. Wir legen den Rahmen fest, wir kontrollieren, aber darüber hinaus wird den Partner:innen viel Autonomie gewährt [...]. (Leiter Regionalstelle Zivildienst)

Als die Interviewerin fragt, wie sein Team den Markt reguliere, antwortet er, dass sich «die Dinge selbst regulieren». Die Aufgabe des Staates liegt in seinen Augen darin, eine Plattform zu schaffen, auf der die Einsatzbetriebe und Zivildienstleistenden miteinander kommunizieren. Im Rahmen der durch die Politik bestimmten Sektoren, in denen Zivildienst stattfinden darf, anerkennt die Regionalstelle interessierte Betriebe und unterstützt diese bei Bedarf bei Stellenbeschrieben und Aufgabenprofilen. Über die gesetzlichen Vorgaben hinaus, welche die Zahl der bewilligungsfähigen Arbeitsplätze für Zivildienstleistende in Abhängigkeit von der Betriebsgrösse definieren, gilt der Grundsatz, dass durchschnittlich jeweils nur ein Zivildienstleistender auf vier verfügbare Plätze kommen soll, um die Wettbewerbsneutralität zu schützen und zu verhindern, dass sich Einsatzbetriebe auf den Einsatz von Zivildienstleistenden verlassen.

In der Behindertenhilfe zeichnet sich ein Trend zur Veränderung der Finanzierungsmodi ab, der von der traditionellen Defizitdeckung zur subjektorientierten Objektfinanzierung führt, wobei der Staat die Betreuungskosten über einzelfallbezogene Kostengutsprachen finanziert. Mit dem revidierten Finanzausgleich von 2008 wurde die Behindertenhilfe der kantonalen Ebene zugewiesen, wodurch ein Innovationswettbewerb zwischen den Kantonen entstehen konnte. Der Verantwortliche eines sich als besonders innovativ bezeichnenden Kantons bringt sein Ziel zum Ausdruck, durch eine Öffnung des Marktes die Rechte von Menschen mit Behinderung gegenüber den Institutionen zu stärken und das «Parallelsystem» der Werkstätten aufzubrechen. Er sieht seine Aufgabe darin, eine echte «Wahlfreiheit der Klienten» zu gewährleisten, und möchte die Anbieter:innen wie «normale Unternehmen» behandeln, die die «unternehmerische Verantwortung» für ihr Geschäft selbst tragen. Entscheidend für die Rahmung des Angebots von Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderung ist die Anerkennung der Institutionen: Diese beruhe ausschliesslich auf Qualitätskriterien. Gleichwohl handelt seine Stelle mit den Anbieter:innen noch Kontingente aus. Der Verantwortliche möchte in naher Zukunft auf solche jedoch verzichten. Was für diesen Schritt noch fehle, sei die genaue Definition der Betreuungsleistungen.⁶ Zugleich wird in diesem Kanton ein Norm-Tarif pro Betreuungsstufe angestrebt. Um dies zu erreichen, setzt die zuständige Abteilung auf Transparenz und Ökonometrie: Die Tarife aller Anbieter:innen sind

6 Diese setzt Verhandlungen mit den anderen Kantonen voraus, weil eine solche Definition durch alle Kantone akzeptiert werden muss, damit sie als Grundlage der Finanzierung der Betreuung von ausserkantonal eingesetzten Personen mit Behinderung eingesetzt werden kann.

online einsehbar, und Spezialist:innen arbeiten an der Berechnung und Schätzung von Daten für die Festlegung der Norm-Tarife, deren baldige Einführung vom kantonalen Gesetz gefordert wird.

Bei den beruflichen Massnahmen der Invalidenversicherung werden die Arbeitsplätze nicht durch die Leistungsbeziehenden ausgewählt, sondern durch die fallführenden Eingliederungsfachpersonen. Der Bereichsleiter einer IV-Stelle erläutert, es würden mit allen Anbieter:innen Leistungsvereinbarungen ausgehandelt, aber auf die Vereinbarung einer bestimmten Anzahl Plätze bewusst verzichtet. Der Staat nimmt den Anbieter:innen das wirtschaftliche Risiko nicht ab: «Also bei uns sind die Institutionen eigentlich wirklich auf dem freien Markt» (Bereichsleiter IV-Stelle). Das Kontraktmanagement stützt sich auf die detaillierte Beschreibung von gut zwanzig verschiedenen Leistungen, die Anbieter:innen offerieren können. Die kantonalen IV-Stellen verfügen über eine landesweite elektronische Plattform, in der die Tarife und Vereinbarungen mit allen Anbieter:innen hinterlegt sind. Die fallführende Fachperson kann auf diesen Katalog zugreifen und Leistungen auch ausserkantonale bestellen. Der Bereichsleiter betont, durch dieses System sei eine «absolute Transparenz in der ganzen Schweiz» geschaffen worden, die genutzt werden könne, um eine Vereinheitlichung der Tarife anzustreben. So habe er zum Beispiel die Leistungsvereinbarung mit dem grössten und teuersten Anbieter des Kantons auf zwei Jahre befristet und die Entfristung an die Senkung der Tarife auf ein festgelegtes Niveau gebunden: «Und das hat funktioniert» (Bereichsleiter IV-Stelle).

Für den Handlungsansatz *das Angebot rahmen* ist die Anerkennung der Anbieter:innen von zentraler Bedeutung – ein Aspekt, der in der Typologie von Çalıskan und Callon (2010) zu wenig gewürdigt wird. Unumgänglich ist zudem die genaue Definition und Beschreibung der Dienstleistungen (“pacifying goods”). Die Begegnung von Angebot und Nachfrage im Sinne der “market encounters” findet autonom statt, im Gegensatz zu den beiden anderen Handlungsansätzen. Zu diesem Zweck muss ein gewisser Grad an Öffentlichkeit geschaffen werden, damit Informationen über das Leistungsangebot den geschützten Raum der Verhandlungen zwischen staatlichen Stellen und einzelnen Anbieter:innen verlassen und für einen erweiterten Kreis von Verantwortlichen und Fachpersonen einsehbar werden. Wie die Beispiele der Invalidenversicherung und Behindertenhilfe zeigen, kann diese Transparenz als Ressource im Register “market design and maintenance” eingesetzt werden, um den Wettbewerb zwischen Anbieter:innen zu stimulieren.

6 Schluss

Im vorliegenden Beitrag wurde der EAM als Dienstleistungsmarkt definiert und wirtschaftssoziologisch untersucht. Im Zentrum stand die Frage, wie der Staat den Markt macht, das heisst, wie staatliche Akteur:innen wirtschaftliche Austausch-

beziehungen herstellen. Dabei wurde berücksichtigt, dass der Staat in der Praxis nicht als einheitlicher Akteur auftritt, sondern ein komplexes Kräftefeld darstellt, auf dem eine Vielzahl staatlicher Stellen angesiedelt ist. Die Analyse führte zur Herausbildung einer Typologie mit den drei Handlungsansätzen *das Angebot hervorrufen*, *das Angebot bündeln* und *das Angebot rahmen*. Jeder Handlungsansatz evoziert ein anderes Bild des Marktes: Beim ersten Ansatz besteht der Markt aus persönlichen Beziehungen und Netzwerken; beim zweiten Ansatz aus Kostenkalkulationen, Verträgen und Kontrollen; und beim dritten Ansatz aus Wahlfreiheit und sich selbst regulierenden Prozessen (siehe Tabelle 1). Zweifellos erfolgt damit beim Wechsel vom ersten zum zweiten sowie vom zweiten zum dritten Ansatz eine Annäherung an die alltägliche ebenso wie wirtschaftswissenschaftliche Idealvorstellung von so genannt freien Märkten, so dass diese drei Handlungsansätze auf einem Kontinuum positioniert werden könnten, das laut Bourdieu (1979, 336) zwischen den Polen der sich anti-ökonomisch gebenden «Ökonomie an sich» sowie der «Ökonomie für sich», in deren Rahmen ökonomische Interessen offen proklamiert werden können und müssen, angesiedelt ist.

Für die weitere Forschung wäre es insbesondere angezeigt, die Untersuchung des EAM nicht wie hier auf die staatliche Nachfrage zu begrenzen. Aus der Perspektive der Organisation von Märkten (Ahrne et al. 2015, 14) könnten auch jene Akteur:innen in den Blick genommen werden, die sich als Profiteure, als «Andere» oder als Verkäufer:innen beschreiben lassen. Dies würde es zugleich ermöglichen, auch den Ansatz der wechselseitigen Anpassung der Akteur:innen als Erklärungsmuster für die Entstehung von Märkten (Aspers et al. 2022) ins Spiel zu bringen. Ebenso würde es sich lohnen, die Formen der Konkurrenz zu erforschen, die im EAM beobachten sind. Erste Orientierungshypothesen könnten dahingehend formuliert werden, dass beim Ansatz *das Angebot hervorrufen* Konkurrenzverhältnisse zwischen staatlichen Stellen auftreten, die um Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt buhlen; dass beim Ansatz *das Angebot bündeln* eine begrenzte und durch Kooperationen gerahmte Konkurrenz zwischen Anbieter:innen vorherrscht, die durch öffentliche Ausschreibungen unter bestimmten Bedingungen erschüttert werden kann⁷; und dass beim Ansatz *das Angebot rahmen* ein kontinuierlicher Wettbewerb zwischen den Anbieter:innen erzeugt wird, der durch staatliche Stellen reguliert werden kann. Schliesslich wäre es interessant, die Frage nach dem Zusammenhang zwischen den Ansätzen zur Marktherstellung und den Rechten und Pflichten der im EAM arbeitenden Personen aufzuwerfen. Es sieht so aus, dass durch den Ansatz *das Angebot rahmen* Plätze für Personenkategorien geschaffen werden, die über mehr Rechte als andere verfügen, während der Ansatz *das Angebot bündeln* in Bereichen zum Tragen kommt, in denen die individuellen Handlungsfreiheiten stark eingeschränkt sind

7 So betont etwa ein Verantwortlicher im Bereich Arbeitslosenversicherung eines Kantons, der kürzlich erstmals arbeitsmarktliche Massnahmen öffentlich ausgeschrieben hat, es seien nach der Ausschreibung abgesehen von einer einzigen Ausnahme dieselben Anbieter:innen in den Genuss von Aufträgen gekommen wie zuvor: «Der Markt ist ziemlich begrenzt.» (Leiter LAM)

und der Staat nicht nur die Anbieter:innen, sondern auch die Leistungsbeziehenden einem engen Kontrollregime unterwirft. Ob diese Hypothese einer empirischen Überprüfung standhält, bleibt durch zukünftige Forschung zu klären.

7 Literaturverzeichnis

- Aeppli, Daniel, Roland Kälin, Walter Ott und Matthias Peters. 2004. *Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose*. Zürich/Chur: Edition Rüegger.
- Ahrne, Göran, Patrik Aspers und Nils Brunsson. 2015. The Organization of Markets. *Organization Studies* 36(1): 7–27.
- Aspers, Patrik, Petter Bengtsson und Alexander Dobeson. 2022. Wie entstehen Märkte? Drei idealtypische Erklärungsansätze in Ökonomie und Wirtschaftssoziologie. *Berliner Journal für Soziologie* 32: 533–562. <https://doi.org/10.1007/s11609-022-00467-9>.
- Avilés, Gregorio. 2015. *Valutazione dell'impatto del mercato secondario sulla qualità di vita individuale*. Dissertation, Genf: Universität Genf.
- Baur, Rita, Frédéric Duvinage, Albert, Nicole und Leonie van de Vijfeijken. 1998. *Zweiter Arbeitsmarkt in der Schweiz*. Bern: Paul Haupt.
- Baumgartner, Edgar, Stephanie Greiwe und Thomas Schwarb. 2004. Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz. *Soziale Sicherheit CHSS* 2/2004: 113–117.
- Benelli, Natalie, Katja Haunreiter, Morgane Kuehni, Antonin Zurbuchen, Spartaco Greppi und Peter Streckeisen. 2019. Arbeitsbedingungen auf dem ergänzenden Arbeitsmarkt. *Panorama* 2: 32–33.
- Block, Fred und Peter Evans. 2005. The State and the Economy. S. 505–526 in *Handbook of Economic Sociology (second Edition)*, hrsg. von Richard Swedberg und Neil Smelser. Princeton: Princeton University Press.
- Bogner, Alexander, Beate Littig und Wolfgang Menz. 2002. *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bourdieu, Pierre. 1979. *Entwurf einer Theorie der Praxis auf der ethnologischen Grundlage der kabyliischen Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Bourdieu, Pierre. 1994. Rethinking the State. Genesis and Structure of the Bureaucratic Field. *Sociological Theory* 12(1): 1–18.
- Bourdieu, Pierre. 2018. *Der Einzige und sein Eigenheim. Schriften zu Politik und Kultur, 3. ed.* Hamburg: VSA-Verlag.
- BSV (Bundesamt für Sozialversicherungen). 2015. Drittes mehrjähriges Forschungsprogramm zur Invalidenversicherung 2016–2020 (FoP3-IV). Konzept vom 27.8.2015. Bern: EDI, <https://www.bsv.admin.ch/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungsbereiche/forschungsprogramme-zur-invalidenversicherung--fop-iv-.html> (03.01.2022).
- Bundesrat. 2015. Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Bericht in Erfüllung des Postulats 13.3361 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR vom 22. April 2013. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft, https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen_Arbeitsmarktforschung/Wirksamkeit_Effizienz_oeffentlichen_Arbeitsvermittlung.html (04.01.2022).
- Çalışkan, Koray und Michel Callon. 2010. Economization, Part 2: A Research Programme for the Study of Markets. *Economy and Society* 39(1), 1–32.
- Fligstein, Neil. 2002. *The Architecture of Markets. An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*. Princeton: Princeton University Press.

- Foucault, Michel. 2004. *Die Geburt der Biopolitik. Vorlesung am Collège de France 1978–1979*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Greer, Ian, Karen N. Breidahl, Matthias Knuth und Flemming Larsen. 2017. *The Marketization of Employment Services. The Dilemmas of Europe's Work-First Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Haunreiter, Katja, Morgane Kuehni, Natalie Benelli, Antonin Zurbuchen, Spartaco Greppi und Peter Streckeisen. 2019. Ergänzender Arbeitsmarkt: Vergütung und soziale Sicherung. *Soziale Sicherheit CHSS* 3: 31–37.
- Kazepov, Yuri. 2011. Rescaling in der Sozialpolitik. Die neue Rolle lokaler Wohlfahrtssysteme in europäischen Staaten. S. 115–153 in *Die Zukunft der «Sozialen Stadt». Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen*, hrsg. von Walter Hanesch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kelle, Udo und Susann Kluge. 2010. *Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lessenich, Stephan. 2012. *Theorien des Sozialstaats zur Einführung*. Hamburg: Junius Verlag.
- Magnin, Chantal. 2005. *Beratung und Kontrolle. Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit*. Zürich: Seismo Verlag.
- Mayring, Philipp. 2015. *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 12. Auflage. Weinheim: Beltz.
- Morlock, Michael, David Liechti, Rafael Lalive, Aderonke Osikominu und Josef Zweimüller. 2014. Was nützen Kurse und Beschäftigungsprogramme für Stellessuchende? *Die Volkswirtschaft* 85(5): 55–58.
- Nadai, Eva. 2017. Asymmetrische Responsibilisierung oder wie man Arbeitgeber vom Wert von «Behinderten» überzeugt. S. 111–128 in *Widersprüche gesellschaftlicher Integration – Zur Transformation von sozialer Arbeit*, hrsg. von Oktay Bilgi, Marie Frühauf und Kathrin Schulze. Wiesbaden: Springer VS.
- Nadai, Eva und Alan Canonica. 2012. Arbeitsmarktintegration als neu entstehendes Berufsfeld: Zur Formierung von professionellen Zuständigkeiten. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 38(1): 23–37.
- Nadai, Eva, Alan Canonica und Martina Koch. 2015. ... und baute draus ein grosses Haus. *Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zur Aktivierung von Erwerbslosen*. Konstanz: UVK.
- Nadai, Eva, Anna Gonon, Robin Hübscher und Anna John. 2021. The Social Organization of Work Incapacity. Incapacities in the Swiss Social Insurance System and in the Workplace. *Historical Social Research* 46(1): 160–180.
- Schallberger, Peter und Bettina Wyer. 2010. *Praxis der Aktivierung. Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung*. Konstanz: UVK.
- SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft). 2019. Synthesebericht zum Forschungskonzept 2016–2019. Bern: WBF, https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen_Arbeitsmarktforschung/syntheseberichtforschungskonzept-2016-2019.html (03.01.2022).
- Studer, Melanie. 2021. *Sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse: zwischen Subsidiarität, Gegenleistung und Zumutbarkeit*. Zürich: Dike Verlag.
- Studer, Melanie und Kurt Pärli. 2020. The Duty to Work as Precondition for Human Dignity. A Swiss Perspective on Work Programmes. S. 89–111 in *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States. Legal Sociological and Philosophical Perspectives on Justice and Domination*, hrsg. von Anja Eleveld, Thomas Kampen und Josien Arts. Bristol: Policy Press.
- Zurbuchen, Antonin, Peter Streckeisen, Morgane Kuehni, Spartaco Greppi und Natalie Benelli. 2020. Le marché complémentaire en chiffres. *REISO*, mis en ligne le 26 novembre 2020, <https://www.reiso.org/document/6675>.